EL 2023

28

Ειδική έκθεση

Δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ

Λιγότερος ανταγωνισμός στις συμβάσεις έργων, αγαθών και υπηρεσιών τη δεκαετία μέχρι το 2021

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-IX
Εισαγωγή	01-17
Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση	01-04
Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις	05-10
Ρόλοι και αρμοδιότητες σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο	11-12
Πλατφόρμα Tenders Electronic Daily (TED)	13-15
Εκθέσεις ανά χώρα των κρατών μελών και πίνακας αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς της Επιτροπής	16-17
Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου	18-29
Παρατηρήσεις	30-107
Λιγότερος ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις την τελευταία δεκαετία, σύμφωνα με βασικούς δείκτες	30-46
Μεγάλος αριθμός απευθείας αναθέσεων σε αρκετά κράτη μέλη	31-34
Το μερίδιο των διαδικασιών με έναν μόνο προσφέροντα σχεδόν διπλασιάστηκε την τελευταία δεκαετία	35-40
Οι άμεσες διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου το 5 % του συνόλου των αναθέσεων συμβάσεων	41-44
Οι τιμές των έργων, των αγαθών και των υπηρεσιών που αγοράζονται στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων δεν παρακολουθούνται	45-46
Οι βασικοί στόχοι της μεταρρύθμισης των οδηγιών του 2014 (απλούστευση, πρόσβαση των ΜΜΕ και στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις) δεν έχουν ακόμη επιτευχθεί	47-66
Οι δημόσιες συμβάσεις δεν έχουν καταστεί απλούστερες από άποψη διαχείρισης	48-56
Συνολικά, το μερίδιο των συμβάσεων που ανατίθενται σε ΜΜΕ δεν έχει αυξηθεί	57-58
Πολύ περιορισμένος ο βαθμός στον οποίο οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών εφαρμόζουν στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις	59-61
Η ακεραιότητα και η διαφάνεια εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση	62-64

Λεπτή η ισορροπία μεταξύ του ανταγωνισμού και των στόχων της μεταρρύθμισης του 2014 65-66

Η παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ από την Επιτροπή εμφανίζει αδυναμίες 67-81

Οι εθνικές εκθέσεις παρακολούθησης δεν περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση του ανταγωνισμού στα κράτη μέλη ή σε επιμέρους οικονομικούς τομείς 68-70

Τα δεδομένα της TED δεν είναι ακόμη επαρκώς πλήρη και ακριβή 71-75

Ο πίνακας αποτελεσμάτων της Επιτροπής δεν παρέχει ολοκληρωμένη και αξιόπιστη εικόνα της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων 76-81

Περιορισμένες οι δράσεις της Επιτροπής και των κρατών μελών για την κάμψη των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις 82-107

Σε επίπεδο ΕΕ, η μείωση του ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη 83-89

Δεν έχει δοθεί η δέουσα προσοχή στα βαθύτερα αίτια του περιορισμένου ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο 90-91

Στο πλαίσιο του ελέγχου, εντοπίστηκαν αρκετοί παράγοντες που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό 92-100

Κατακερματισμένες δράσεις για την κάμψη των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις 101-107

Συμπεράσματα και συστάσεις 108-120

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Δείκτες πίνακα αποτελεσμάτων

Παράρτημα II – Μεθοδολογία ανάλυσης δεδομένων

Παράρτημα III – Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ για τις δημόσιες συμβάσεις – Οδηγός χρήσης

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Περίπου 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, ή το 14 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της ΕΕ, δαπανώνται κάθε χρόνο για δημόσιες συμβάσεις. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασική συνιστώσα της ενιαίας αγοράς τόσο από οικονομικής πλευράς όσο και από τη σκοπιά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και βοηθούν τις δημόσιες αρχές να επιτύχουν την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής κατά την αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών. Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις συναποτελείται από διάφορες οδηγίες, εκ των οποίων το 2014 μεταρρυθμίστηκαν δύο και εγκρίθηκε μία νέα.

II Με τη μεταρρύθμιση του 2014, στόχος των νομοθετών ήταν να καταστήσουν τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων περισσότερο ευέλικτες, να εισαγάγουν απλουστευμένες διαδικασίες, να βελτιώσουν την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις και να διευκολύνουν μια περισσότερο στρατηγική χρήση των συμβάσεων αυτών για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Η μεταρρύθμιση του 2014 αποσκοπούσε επίσης στην ενίσχυση των απαιτήσεων διαφάνειας και των διατάξεων για την ακεραιότητα, ώστε να εξασφαλίζεται καλύτερα η πρόληψη της διαφθοράς και της απάτης.

III Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήσαμε το επίπεδο ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις στην ενιαία αγορά της ΕΕ κατά τη δεκαετία που εξετάσαμε, όπως και τα μέτρα που έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των εμποδίων στην ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών, με σκοπό την επίτευξη της βέλτιστης σχέσης ποιότητας/τιμής. Προκειμένου να αναλύσουμε την πορεία εξέλιξης του επιπέδου του ανταγωνισμού μέσα στον χρόνο, όπως και κατά πόσον η μεταρρύθμιση του 2014 είχε αντίκτυπο στα επίπεδα ανταγωνισμού και αν επιτεύχθηκαν άλλοι στόχοι της μεταρρύθμισης, χρησιμοποιήσαμε ανοικτά δεδομένα που ήταν διαθέσιμα για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ τη δεκαετία έως το 2021. Για να διενεργήσουμε την ανάλυσή μας, αναπτύξαμε έναν διαδραστικό πίνακα εργαλείων, ο οποίος είναι διαθέσιμος στο κοινό και καθιστά δυνατή την περαιτέρω ανάλυση των δεδομένων που συλλέχθηκαν για τον έλεγχό μας.

IV Διενεργήσαμε τον εν λόγω έλεγχο, προκειμένου να παρουσιάσουμε μια σαφή εικόνα της κατάστασης, καθώς και να ενημερώσουμε σχετικά με το επίπεδο ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις μία πενταετία μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις στα εθνικά δίκαια. Με τις συστάσεις μας, στόχος μας είναι να συμβάλουμε σε βελτιώσεις που θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών να επιτυγχάνουν τη βέλτιστη σχέση ποιότητας/τιμής.

V Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το επίπεδο ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις εκτέλεσης έργων, προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών σημείωσε πτώση την τελευταία δεκαετία στην ενιαία αγορά της ΕΕ. Δεν υπάρχει ευαισθητοποίηση γύρω από το γεγονός ότι ο ανταγωνισμός αποτελεί προϋπόθεση για τη σύναψη συμβάσεων με καλή σχέση ποιότητας/τιμής. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν έχουν κάνει συστηματική χρήση των διαθέσιμων δεδομένων για τον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών του περιορισμένου ανταγωνισμού, και έλαβαν μόνο αποσπασματικά μέτρα για τη μείωση των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις.

VI Από την ανάλυση στην οποία υποβάλαμε τα διαθέσιμα δεδομένα προκύπτει σημαντική αύξηση των περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς συνολικά, υψηλό επίπεδο απευθείας αναθέσεων στα περισσότερα κράτη μέλη και χαμηλό ποσοστό άμεσων διασυνοριακών δημόσιων συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών. Δεδομένου ότι αρκετοί στόχοι της μεταρρύθμισης του 2014 παραμένουν ανεκπλήρωτοι, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, από την έναρξη ισχύος τους, οι οδηγίες του 2014 δεν έχουν να επιδείξουν απτά αποτελέσματα. Αντιθέτως, προσφέροντες και αναθέτουσες αρχές υποστηρίζουν ότι οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων εξακολουθούν να συνεπάγονται σημαντική διοικητική επιβάρυνση, το μερίδιο των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε τέτοιες συμβάσεις δεν έχει αυξηθεί σημαντικά και οι στρατηγικές (π.χ. περιβαλλοντικές, κοινωνικές και καινοτόμες) πτυχές σπάνια λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Επίσης, καθώς τα ποσοστά δημοσίευσης παραμένουν χαμηλά, επηρεάζεται αρνητικά η διαφάνεια, μια βασική δικλίδα ασφαλείας κατά του κινδύνου απάτης και διαφθοράς. Σημειώνουμε επίσης ότι, μερικές φορές, ορισμένοι από τους στόχους της μεταρρύθμισης του 2014 ενδέχεται να αντιβαίνουν στον πρωταρχικό στόχο για διασφάλιση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις.

VII Στο πλαίσιο του ελέγχου μας διαπιστώθηκε επίσης ότι η Επιτροπή χρειάζεται να βελτιώσει η Επιτροπή την παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων: η πληρότητα των δεδομένων που συλλέγονται σχετικά με τις ανατιθέμενες συμβάσεις παραμένει ανεπαρκής, ενώ δεν είναι όλα τα δεδομένα ακριβή. Υπάρχουν ελλείψεις στα εργαλεία παρακολούθησης της Επιτροπής που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια.

VIII Τέλος, από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη δεν δίνουν τη δέουσα προσοχή στον ανταγωνισμό στις δημόσιες συμβάσεις. Οι πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται για την ανάλυση των δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τον εντοπισμό πιθανών λόγων στους οποίους οφείλεται το μειωμένο επίπεδο του ανταγωνισμού είναι σπάνιες, ενώ το πρόβλημα αυτό είναι ελάχιστα γνωστό σε επίπεδο Επιτροπής και κρατών μελών. Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή δρομολόγησε στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις το 2017, οι δράσεις που έχει αναλάβει έκτοτε για την εξέταση ή την αντιμετώπιση των αιτιών της μείωσης του ανταγωνισμού στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι ελάχιστες.

IX Για τους λόγους αυτούς, καλούμε την Επιτροπή:

- να αποσαφηνίσει και να ιεραρχήσει τους σχετικούς με τις δημόσιες συμβάσεις στόχους·
- να καλύψει τα κενά στα δεδομένα που συλλέγονται σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις·
- να βελτιώσει τα εργαλεία παρακολούθησης που εφαρμόζει, ώστε να διευκολύνεται η καλύτερη ανάλυση· και
- να προβεί σε διεξοδικότερη ανάλυση των βασικών αιτιών και να προωθήσει μέτρα για την υπέρβαση των βασικών εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις.

Εισαγωγή

Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση

01 Με τον όρο «δημόσιες συμβάσεις» νοείται η διαδικασία για την προμήθεια προϊόντων, την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση έργων, που κινούν φορείς του δημοσίου δικαίου μέσω ανοικτών και ανταγωνιστικών διαδικασιών, προκειμένου να διασφαλιστούν η ποιότητα και μια καλή σχέση ποιότητας/τιμής. Στο πλαίσιο τέτοιων συμβάσεων δαπανώνται ετησίως περί τα 2 τρισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί περίπου στο 14 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) των 27 κρατών μελών της ΕΕ[1] (εφεξής η «ΕΕ των 27»). Ως εκ τούτου, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μία από τις βασικές κινητήριες δυνάμεις της οικονομικής μεγέθυνσης και της απασχόλησης.

02 Η επίτευξη της καλύτερης σχέσης ποιότητας/τιμής κατά την κίνηση διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων έργων, αγαθών και υπηρεσιών αποτελεί βασικό στόχο των δημόσιων συμβάσεων. Ο ανταγωνισμός, άλλως ειπείν η εξασφάλιση επαρκούς αριθμού προμηθευτών στην αγορά και συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, αποτελεί προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου.

03 Στην ενιαία αγορά της ΕΕ, οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να ανατίθενται με βάση την καλύτερη προσφορά, ανεξάρτητα από τη χώρα προέλευσης της εταιρείας που την υποβάλλει. Σύμφωνα με το άρθρο 26 ΣΛΕΕ, «[η] εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων […]». Η επιλογή των εταιρειών με τις καλύτερες επιδόσεις συμβάλλει στην ανταγωνιστικότητα των αγορών και διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον.

04 Ως εκ τούτου, η ρύθμιση των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ μπορεί να αποτελέσει κινητήρια δύναμη της οικονομίας, θα μπορούσε δε να ενισχύσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, να αυξήσει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιρειών και να ενισχύσει τη συμμόρφωση με τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας, μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς.

---

[1] Ιστοσελίδα της ΓΔ GROW για τις δημόσιες συμβάσεις (ως είχε τον Ιούνιο του 2023).

Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις

Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις

05 Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις έχει ως στόχο να εξασφαλίσει την εφαρμογή ενός εναρμονισμένου συνόλου κανόνων και διαδικασιών κατά την ανάθεση συμβάσεων. Το πλαίσιο αυτό συναποτελείται από μια σειρά οδηγιών. Το 2014 δύο οδηγίες μεταρρυθμίστηκαν:

- η οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τους κανόνες που ισχύουν γενικά για τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων·
- η οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Την ίδια χρονιά, εγκρίθηκε η οδηγία 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

06 Η διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων μπορεί να διακριθεί σε πέντε στάδια (βλέπε ***γράφημα 1***).

Γράφημα 1 – Διαδικασία δημόσιων συμβάσεων

Σχεδιασμός	Προκήρυξη διαγωνισμού	Ανάθεση σύμβασης	Γνωστοποίηση σύναψης σύμβασης	Εκτέλεση της σύμβασης
– Προσδιορισμός αναγκών – Επιλογή του είδους της διαδικασίας – Ορισμός των κριτηρίων επιλογής – Ορισμός των κριτηρίων ανάθεσης	– Δημοσίευση της προκήρυξης διαγωνισμού σύμφωνα με τα κατώτατα όρια της ΕΕ	– Παραλαβή και ανάλυση των προσφορών – Επιλογή προσφοράς βάσει των κριτηρίων ανάθεσης – Υπογραφή της σύμβασης	– Δημοσίευση της γνωστοποίησης σύναψης σύμβασης σύμφωνα με τα κατώτατα όρια της ΕΕ	– Παραλαβή της παραγγελίας / των έργων – Τιμολόγηση – Πληρωμή

Πηγή: ΕΕΣ.

Συμβάσεις αξίας μεγαλύτερης ή μικρότερης από τα κατώτατα όρια της ΕΕ

07 Οι τρεις οδηγίες έχουν άμεση εφαρμογή στις διαγωνιστικές διαδικασίες για τις οποίες η αξία της σύμβασης υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο ποσό. Από την 1η Ιανουαρίου 2022, τα βασικά κατώτατα όρια είναι:

- 5 382 000 ευρώ για δημόσια έργα·
- 140 000 ευρώ για συμβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης·
- 215 000 ευρώ για συμβάσεις της τοπικής και περιφερειακής κυβέρνησης·
- 750 000 ευρώ για συμβάσεις που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες.

08 Για συμβάσεις αξίας χαμηλότερης των ως άνω ορίων, ισχύουν οι εθνικοί κανόνες. Ωστόσο, και αυτοί πρέπει να συμμορφώνονται με τις γενικές αρχές που ορίζονται στις οδηγίες.

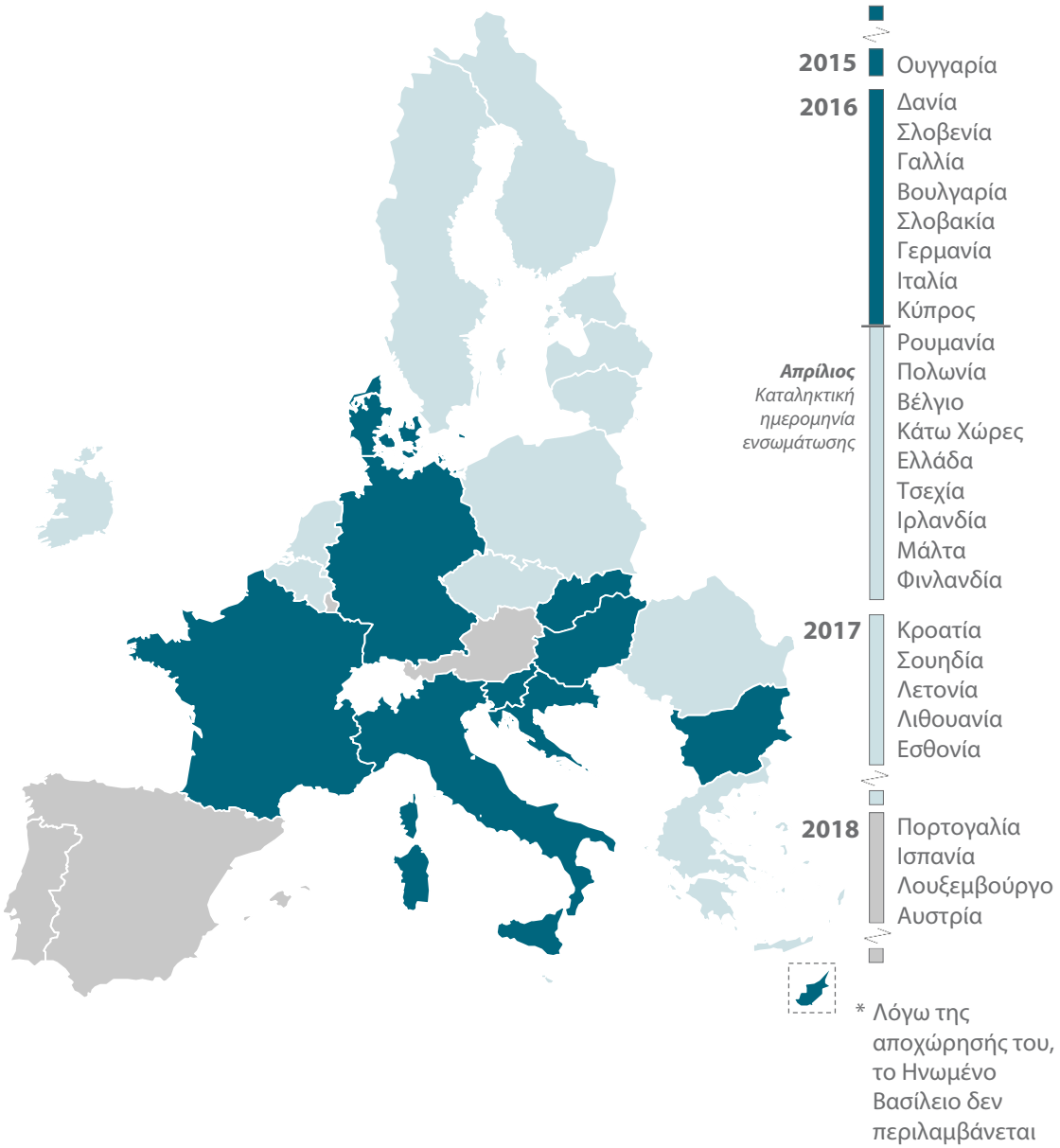
Η μεταρρύθμιση των οδηγιών του 2014

09 Με τη μεταρρύθμιση των οδηγιών του 2014, η επιδίωξη ήταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων να απλουστευθούν και να καταστούν περισσότερο ευέλικτες, ώστε έτσι να βελτιωθεί η πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, όπως και να διευκολυνθεί μια περισσότερο στρατηγική χρήση τους για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων που, με τη σειρά τους, θα εξυπηρετούν κοινωνικούς και άλλους στόχους δημόσιας πολιτικής. Η μεταρρύθμιση του 2014 αποσκοπούσε επίσης στην ενίσχυση των απαιτήσεων διαφάνειας και των διατάξεων για την ακεραιότητα, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης[2].

10 Τα κράτη μέλη της ΕΕ (28 εκείνη την περίοδο) ήταν υποχρεωμένα να μεταφέρουν τις οδηγίες του 2014 στα εθνικά τους δίκαια έως τον Απρίλιο του 2016. Ωστόσο, στην πλειονότητα των περιπτώσεων η μεταφορά καθυστέρησε. Τέσσερα κράτη μέλη (Αυστρία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ισπανία) χρειάστηκαν μέχρι το 2018 για να ευθυγραμμίσουν την εθνική τους νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις με την οδηγία 2014/24/ΕΕ, και τότε μόνο τέθηκαν σε εφαρμογή οι αλλαγές στην ενιαία αγορά (βλέπε ***γράφημα 2***).

[2] COM(2017) 0572 «Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη», σ. 3.

Γράφημα 2 – Μεταφορά της οδηγίας 2014/24 ανά κράτος μέλος (2015-2018)



Πηγή: ΕΕΣ.

Ρόλοι και αρμοδιότητες σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο

11 Στην ενιαία αγορά της ΕΕ, υπάρχουν πάνω από 250 000[3] αναθέτουσες αρχές που διεξάγουν διαδικασίες για τη σύναψη συμβάσεων. Οι αρχές αυτές είναι δημόσιοι φορείς (σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο), αλλά και μη δημόσιοι φορείς εφόσον δρουν υπό συγκεκριμένες, μη ανταγωνιστικές συνθήκες. Κάθε κράτος μέλος διαθέτει τουλάχιστον έναν δημόσιο φορέα αρμόδιο για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων.

12 Εντός της Επιτροπής, δύο γενικές διευθύνσεις επιμερίζονται την αρμοδιότητα για τις πολιτικές που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις και την εφαρμογή των οδηγιών από τα κράτη μέλη:

- η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ (ΓΔ GROW) της Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια τόσο για την πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις όσο και για την παρακολούθηση της εφαρμογής των σχετικών οδηγιών της ΕΕ από τα κράτη μέλη·
- η Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης[4], η οποία διαχειρίζεται το σύστημα Tenders Electronic Daily (TED), καθώς και τους δικτυακούς τόπους eTendering και eNotices[5].

Πλατφόρμα Tenders Electronic Daily (TED)

13 Όλες οι προσκλήσεις υποβολής προσφορών και οι γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεων για συμβάσεις αξίας άνω των ισχυόντων κατώτατων ορίων της ΕΕ πρέπει να δημοσιεύονται στην TED, ώστε οι δυνητικοί προμηθευτές να ενημερώνονται για τις επικείμενες ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν επίσης να δημοσιεύουν στο σύστημα αυτό διαδικασίες για συμβάσεις αξίας χαμηλότερης του κατώτατου ορίου.

---

[3] Ιστοσελίδα της ΓΔ GROW για τις δημόσιες συμβάσεις.

[4] Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[5] Αρχική σελίδα του ιστότοπου TED.

14 Το 2020, σύμφωνα με την Υπηρεσία Εκδόσεων, στην TED δημοσιεύθηκαν περισσότερες από 640 000 προκηρύξεις και γνωστοποιήσεις. Εκτιμάται ότι οι εν λόγω προκηρύξεις και γνωστοποιήσεις αφορούσαν 226 000 διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και αντιστοιχούσαν σε συνολική αξία περίπου 800 δισεκατομμυρίων ευρώ. Από το 2016, είναι διαθέσιμες στο κοινό ως ανοικτά δεδομένα[6].

15 Όταν οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν άλλες πλατφόρμες δημόσιων συμβάσεων για τη δημοσίευση σχετικών προκηρύξεων, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλα τα δεδομένα που αφορούν διαδικασίες για συμβάσεις αξίας που υπερβαίνει το κατώτατο όριο διαβιβάζονται στη βάση δεδομένων TED σύμφωνα με το άρθρο 51 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Εκθέσεις ανά χώρα των κρατών μελών και πίνακας αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς της Επιτροπής

16 Πέραν της πλατφόρμας TED, η Επιτροπή διαθέτει δύο ακόμη μέσα για την παρακολούθηση της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ: πρώτον, τα κράτη μέλη υποχρεούνται[7] να υποβάλλουν ανά τριετία εκθέσεις παρακολούθησης ανά χώρα στην Επιτροπή (βλέπε σημεία ***68***-***70***) και, δεύτερον, η Επιτροπή διατηρεί πίνακα αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς («ο πίνακας αποτελεσμάτων»).

17 Ο πίνακας αποτελεσμάτων περιλαμβάνει ειδική ενότητα που περιέχει στοιχεία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ με τη μορφή 12 δεικτών, οι οποίοι αναλύονται ανά χώρα. Από τους δείκτες αυτούς, η Επιτροπή θεώρησε ότι οι ακόλουθοι τρεις είναι ιδιαίτερα σημαντικοί και, έως τον Ιανουάριο του 2023, εφάρμοζε σε αυτούς συντελεστή στάθμισης «τρία» για τον υπολογισμό ενός συνολικού σύνθετου δείκτη (βλέπε ***παράρτημα I***):

- το ποσοστό για τον δείκτη «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών», που μετρά το μερίδιο των συμβάσεων που ανατίθενται σε εταιρείες κατόπιν διαδικασίας με διαπραγμάτευση ελλείψει πρόσκλησης υποβολής προσφορών (αναφέρεται και ως «απευθείας ανάθεση»)·

[6] Σύνολα δεδομένων της TED στο data.europa.eu.

[7] Οδηγία 2014/24/ΕΕ, άρθρα 83 και 85.

- το ποσοστό για τον δείκτη «ένας μόνο προσφέρων», που μετρά το ποσοστό των συμβάσεων που ανατέθηκαν κατόπιν διαδικασίας στην οποία υπήρχε μόνο ένας προσφέρων·
- το ποσοστό για τον δείκτη «δημοσίευση», που μετρά την αξία των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED ως ποσοστό του εθνικού ΑΕΠ.

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

18 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήσαμε το επίπεδο ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις στην ενιαία αγορά της ΕΕ κατά την υπό εξέταση δεκαετία και τα μέτρα που έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των εμποδίων στις ανταγωνιστικές διαδικασίες υποβολής προσφορών, με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της καλύτερης σχέσης ποιότητας/τιμής. Ειδικότερα, εξετάσαμε:

- τον τρόπο με τον οποίο εξελίχθηκε την περίοδο 2011–2021 ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, τόσο εντός των κρατών μελών και των περιφερειών όσο και σε συγκεκριμένους τομείς, και κατά πόσον η μεταρρύθμιση του 2014 είχε κάποιον αντίκτυπο·
- κατά πόσον έχουν επιτευχθεί οι άλλοι στόχοι της μεταρρύθμισης των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014·
- κατά πόσον είναι αποτελεσματική η παρακολούθηση από την Επιτροπή της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ·
- κατά πόσον η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν αναλύσει τα διαθέσιμα δεδομένα, ώστε να εντοπίσουν τα βαθύτερα αίτια στα οποία οφείλεται ο περιορισμός του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις και αν έχουν λάβει μέτρα για την αντιστροφή αυτής της τάσης.

19 Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο 2011-2021. Μπορέσαμε έτσι να εξετάσουμε κατά πόσον η μεταφορά των οδηγιών του 2014 στα εθνικά δίκαια επηρέασε την κατάσταση των δημόσιων συμβάσεων στα επιμέρους κράτη μέλη. Η οδηγία 2009/81/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας δεν ενέπιπτε στην εμβέλεια του ελέγχου μας, καθώς δεν περιλαμβανόταν στη μεταρρύθμιση του 2014.

20 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας και σύμφωνα με την έννοια του ανταγωνισμού όπως ορίζεται στην παρούσα έκθεση (βλέπε σημείο ***02***), εστιάσαμε στους τρεις δείκτες με συντελεστή στάθμισης «τρία» που περιλαμβάνονται στον πίνακα αποτελεσμάτων (βλέπε σημείο ***17***). Βασιστήκαμε σε αυτούς, καθώς αποτυπώνουν ένα επίπεδο περιορισμένου, ή ακόμη και ανύπαρκτου, ανταγωνισμού και, ως εκ τούτου, είναι ευρέως αποδεκτοί ως δείκτες που υποδεικνύουν αναποτελεσματικές συμπεριφορές στην αγορά, οι οποίες ενέχουν τον κίνδυνο να μην επιτευχθεί με τη σύναψη της σύμβασης η καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής και, ως εκ τούτου, η αποδοτική χρήση των δημόσιων πόρων. Οι δείκτες αυτοί μπορούν επίσης να καταδεικνύουν πρακτικές διαφθοράς, όπως η προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ευνοούνται συγκεκριμένες εταιρείες.

21 Στο πλαίσιο των εργασιών μας, συγκεντρώσαμε ένα περιεκτικό σύνολο δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην ενιαία αγορά της ΕΕ. Το σύνολο αυτό καλύπτει την ΕΕ των 27, συν δύο από τις χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (την Ισλανδία και τη Νορβηγία), και το Ηνωμένο Βασίλειο (έως την αποχώρησή του από την ΕΕ το 2021). Το σύνολο βασίζεται στα δεδομένα της TED, όπως παρουσιάζονται από την Επιτροπή στον ιστότοπο **data.europa.eu** και συμπληρώνεται από λεπτομερέστερα ανοικτά δεδομένα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (από το **opentender.eu**), εξυπηρετεί δε την ανάλυση των τάσεων, καθώς καλύπτει περίοδο 11 ετών (από το 2011 έως το 2021). Λόγω του ειδικού τους χαρακτήρα, οι συμβάσεις παραχώρησης δεν ελήφθησαν υπόψη για την ανάλυση των τάσεων. Τα δεδομένα που συλλέγονται από τα εθνικά συστήματα δημόσιων συμβάσεων διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και, ως εκ τούτου, δεν προσφέρονται για συγκρίσεις. Τα εν λόγω δεδομένα, καθώς και τα δεδομένα της TED για διαδικασίες σύναψης συμβάσεων των οποίων η αξία δεν υπερβαίνει τα κατώτατα όρια της ΕΕ, δεν έχουν συμπεριληφθεί στο σύνολο δεδομένων μας.

22 Στη συνέχεια, αναλύσαμε τα δεδομένα σε συνεργασία με εξωτερικούς επιστήμονες δεδομένων που ειδικεύονται στις δημόσιες συμβάσεις. Στο ***παράρτημα II*** παρατίθενται περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την προσέγγιση και τη μεθοδολογία μας. Εξαιτίας της έλλειψης διαφόρων τιμών και προκειμένου να καταστεί δυνατή η σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών, η ανάλυση δεδομένων που διενεργήσαμε βασίστηκε στο πλήθος των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και όχι στην αντίστοιχη χρηματική αξία τους.

23 Για τη διενέργεια της ανάλυσης δεδομένων, αναπτύξαμε διαδραστικό πίνακα στοιχείων («ECA Public Procurement Dashboard»). Το εργαλείο αυτό είναι διαθέσιμο στο κοινό[8] και παρέχει τη δυνατότητα σε όσους ενδιαφέρονται να αναλύσουν περαιτέρω τα δεδομένα που συλλέχθηκαν για τον έλεγχό μας, ανά κράτος μέλος, περιφέρεια (επίπεδο NUTS 2, που είναι η ονοματολογία των εδαφικών στατιστικών μονάδων) και οικονομικό τομέα. Στο ***παράρτημα III*** παρατίθενται οδηγίες για τη χρήση του εργαλείου αυτού.

24 Διενεργήσαμε έρευνα και συνεντεύξεις, προκειμένου να συμπληρώσουμε τα ποσοτικά στοιχεία που συγκεντρώσαμε από την ανάλυση δεδομένων μας με ποιοτικές πληροφορίες, καθώς και για να κατανοήσουμε καλύτερα την οπτική των κρατών μελών σχετικά με την κατάσταση των δημόσιων συμβάσεων και τα πιθανά βαθύτερα αίτια του περιορισμένου ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις στις χώρες τους. Θέλαμε επίσης να εξετάσουμε τυχόν μέτρα μετριασμού που έλαβε η Επιτροπή σχετικά με το ζήτημα.

25 Η έρευνα απεστάλη σε περίπου 400 επαφές σε αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ των 27, εκ των οποίων ορισμένες έχουν οριστεί από το κράτος μέλος τους να συμμετέχουν ενεργά σε ομάδες εργασίας της Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις. Περιλαμβάνονταν ερωτήσεις σχετικά με:

- την κατάσταση των δημόσιων συμβάσεων στην αντίστοιχη χώρα, όπως παρουσιάζεται στον πίνακα αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς·
- τις προκλήσεις όσον αφορά τις ανταγωνιστικές δημόσιες συμβάσεις στις χώρες τους·
- τη συνεργασία τους με την Επιτροπή·
- ειδικά ζητήματα δημόσιων συμβάσεων στη χώρα τους.

26 Πραγματοποιήσαμε διεξοδικές συνεντεύξεις με εκπροσώπους εποπτικών φορέων από έξι κράτη μέλη: την Κροατία, τη Δανία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, το Λουξεμβούργο και την Πολωνία. Τα έξι κράτη μέλη επιλέχθηκαν με βάση την ανάλυση δεδομένων και τα αποτελέσματα της έρευνας, ώστε να αντιπροσωπεύουν διαφορετικούς βαθμούς επιδόσεων.

---

[8] https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

27 Εξετάσαμε επίσης την ισχύουσα νομοθεσία, τις ανακοινώσεις και τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, καθώς και ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, μελέτες και έγγραφα πολιτικής.

28 Τέλος, πραγματοποιήσαμε συζήτηση σε πάνελ με εμπειρογνώμονες στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, την πανεπιστημιακή κοινότητα και επιχειρηματικές οργανώσεις και εταιρείες παροχής συμβουλών, προκειμένου να συγκεντρώσουμε τις απόψεις τους σχετικά με την κατάσταση των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ.

29 Διενεργήσαμε τον έλεγχο αυτό προκειμένου να παρουσιάσουμε μια σαφή εικόνα της κατάστασης καθώς και περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το επίπεδο ανταγωνισμού που επιτεύχθηκε στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων πέντε χρόνια μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις στα εθνικά δίκαια. Επιδίωξή μας με τις συστάσεις που διατυπώνουμε είναι να προτείνουμε βελτιώσεις που θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών να επιτυγχάνουν την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δημόσιων πόρων στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που κινούν.

Παρατηρήσεις

Λιγότερος ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις την τελευταία δεκαετία, σύμφωνα με βασικούς δείκτες

30 Διενεργήσαμε εις βάθος ανάλυση των δεδομένων που υπέβαλλαν τα κράτη μέλη στην TED, προκειμένου να αξιολογήσουμε τον τρόπο με τον οποίο εξελίχθηκε το επίπεδο ανταγωνισμού για έργα, αγαθά και υπηρεσίες τόσο στην ενιαία αγορά της ΕΕ όσο και σε καθένα από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ κατά την περίοδο 2011-2021. Ειδικότερα, δημιουργήσαμε μια χρονοσειρά τριών βασικών δεικτών για τη μέτρηση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις («καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών», «ένας μόνο προσφέρων» και «αριθμός προσφερόντων»), βάσει όλων των δεδομένων που έχουν κωδικοποιηθεί στην TED για τις διαδικασίες που αφορούν συμβάσεις αξίας άνω των κατώτατων ορίων (βλέπε ***παράρτημα II***). Σταθήκαμε επίσης στις διαφορές σε περιφερειακό και τομεακό επίπεδο. Εξετάσαμε πώς εξελίχθηκαν οι άμεσες διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις προϊόντος του χρόνου, μιας και πρόκειται για έναν ακόμη σχετικό δείκτη. Τέλος, ελέγξαμε πώς εξελίχθηκαν οι τιμές των έργων, των αγαθών και των υπηρεσιών που προμηθεύονται οι δημόσιες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αυξήσεις των τιμών πάνω από το ποσοστό πληθωρισμού των τιμών καταναλωτή ενδεχομένως να αποτελούν μία ακόμη ένδειξη ασθενούς ανταγωνισμού.

Μεγάλος αριθμός απευθείας αναθέσεων σε αρκετά κράτη μέλη

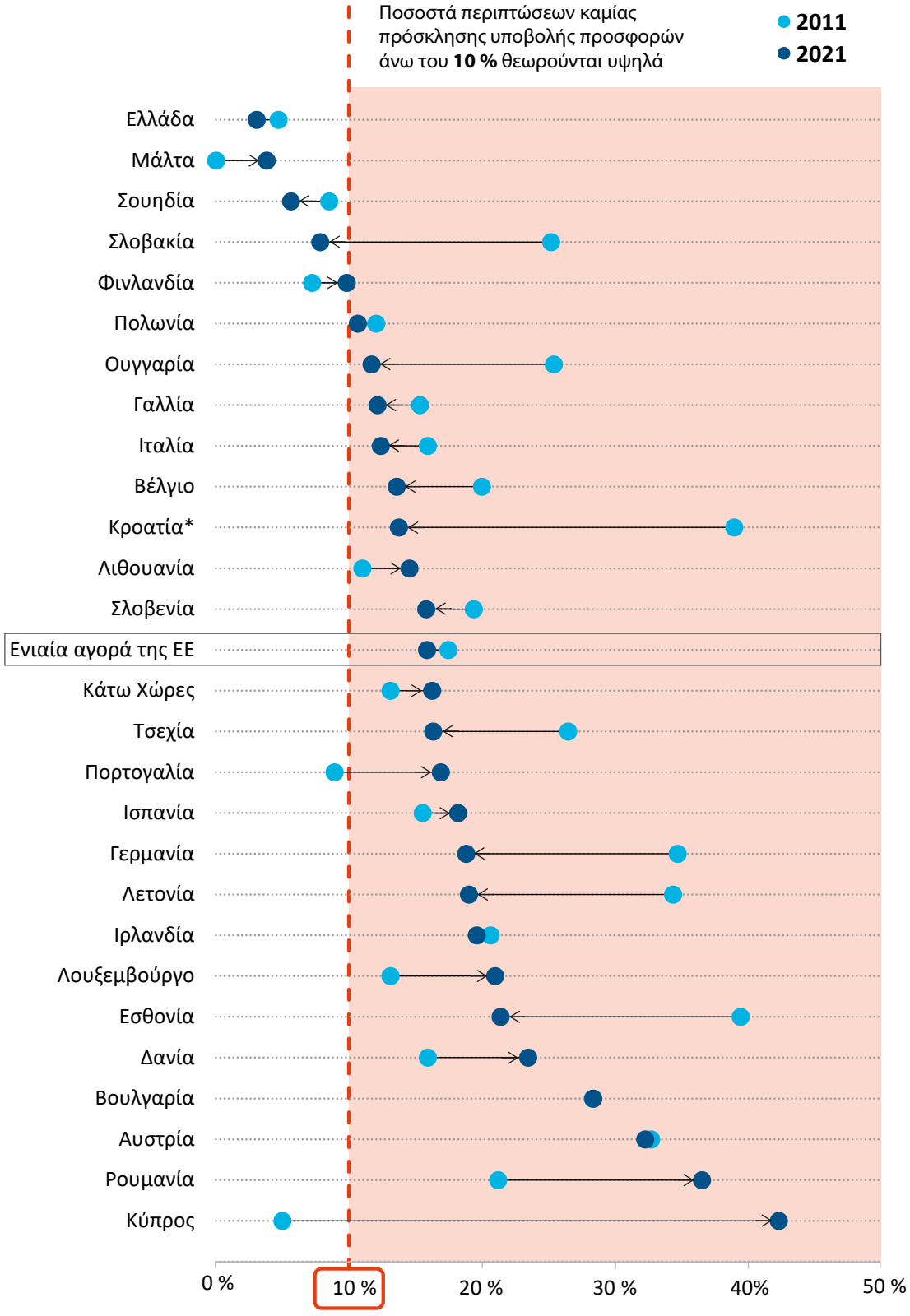
31 Η απευθείας ανάθεση σημαίνει ότι μια δημόσια αρχή δεν δημοσιεύει πρόσκληση υποβολής προσφορών, αλλά απευθύνεται άμεσα σε μία ή περισσότερες εταιρείες, ζητώντας τους να υποβάλουν προσφορά. Ο δείκτης «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών» μετρά τη συχνότητα αυτού του φαινομένου. Εξ ορισμού, η προσέγγιση αυτή περιορίζει τον ανταγωνισμό. Εφόσον δε προσεγγίζεται μία μόνο εταιρεία, δεν υφίσταται καν ανταγωνισμός.

32 Σύμφωνα με τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, μια τέτοια προσέγγιση επιτρέπεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις[9], παραδείγματος χάριν σε περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει υποβληθεί καμία προσφορά ή καμία κατάλληλη προσφορά στο πλαίσιο ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης, όταν η σύμβαση έπεται διαγωνισμού μελετών ή, τέλος, για νέα έργα που συνίστανται στην επανάληψη παρόμοιων έργων υπό τους ίδιους όρους.

[9] Οδηγία 2014/24/ΕΕ, άρθρο 32.

33 Το 2021, ο δείκτης «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών» αντιπροσώπευε περίπου το 15,8 % του συνόλου των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στην ενιαία αγορά της ΕΕ, οι οποίες είχαν αναφερθεί από τα κράτη μέλη στην TED. Από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι το ποσοστό των απευθείας αναθέσεων ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών. Το 2021, τα μέσα ποσοστά απευθείας αναθέσεων κυμάνθηκαν από 3,1 % (Ελλάδα) έως 42,3 % (Κύπρος), γεγονός που δείχνει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στις πρακτικές των αναθετουσών αρχών των κρατών μελών όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Ορισμένα κράτη μέλη είχαν μειώσει τη χρήση των απευθείας αναθέσεων κατά την υπό εξέταση περίοδο (π.χ. Γερμανία), σε άλλα τα επίπεδα παρέμεναν σταθερά (π.χ. Ιρλανδία), ενώ κάποια είχαν αυξήσει σημαντικά τη χρήση τους (π.χ. Κύπρος). Στον πίνακα αποτελεσμάτων, ποσοστό «καμίας πρόσκλησης υποβολής προσφοράς» άνω του 10 % θεωρείται προειδοποιητική (κόκκινη) ένδειξη και το 2021 η πλειονότητα των κρατών μελών (23 από τα 27) σημείωσε τέτοια ποσοστά (βλέπε ***γράφημα 3***).

Γράφημα 3 – Καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών — μερίδιο ανά κράτος μέλος (2011 και 2021)

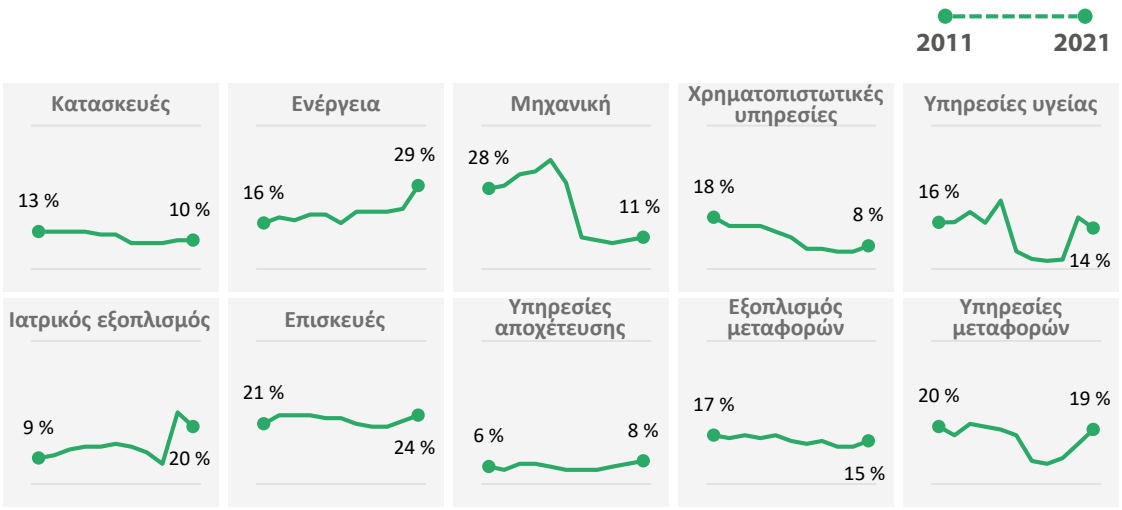


* Για την Κροατία υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα από τη στιγμή της προσχώρησής της το 2013.

Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Tendering Practices».

34 Διαπιστώσαμε επίσης σημαντική ανομοιογένεια μεταξύ των οικονομικών τομέων όσον αφορά, αφενός, το μερίδιο των συμβάσεων που είχαν ανατεθεί απευθείας και, αφετέρου, την εξέλιξη του ποσοστού απευθείας αναθέσεων μέσα στον χρόνο (βλέπε ***γράφημα 4***). Παραδείγματος χάριν, κατά τη διάρκεια της καλυπτόμενης 11ετούς περιόδου, οι απευθείας αναθέσεις συμβάσεων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών σημείωσε προοδευτική μείωση, ενώ το 2021 ο τομέας της ενέργειας ήταν αυτός που παρουσίασε τα μεγαλύτερα ποσοστά. Από τη μία πλευρά, αυτό δείχνει ότι ο τρόπος με τον οποίο, ελλείψει ανταγωνισμού, οι αναθέτουσες αρχές προσεγγίζουν την απευθείας ανάθεση συμβάσεων διαφέρει σημαντικά μεταξύ των οικονομικών τομέων και, από την άλλη, ότι πρόκειται για μια κατάσταση ευμετάβλητη μέσα στον χρόνο.

Γράφημα 4 – Καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών — μερίδιο ανά επιλεγμένο τομέα (2011 έως 2021)



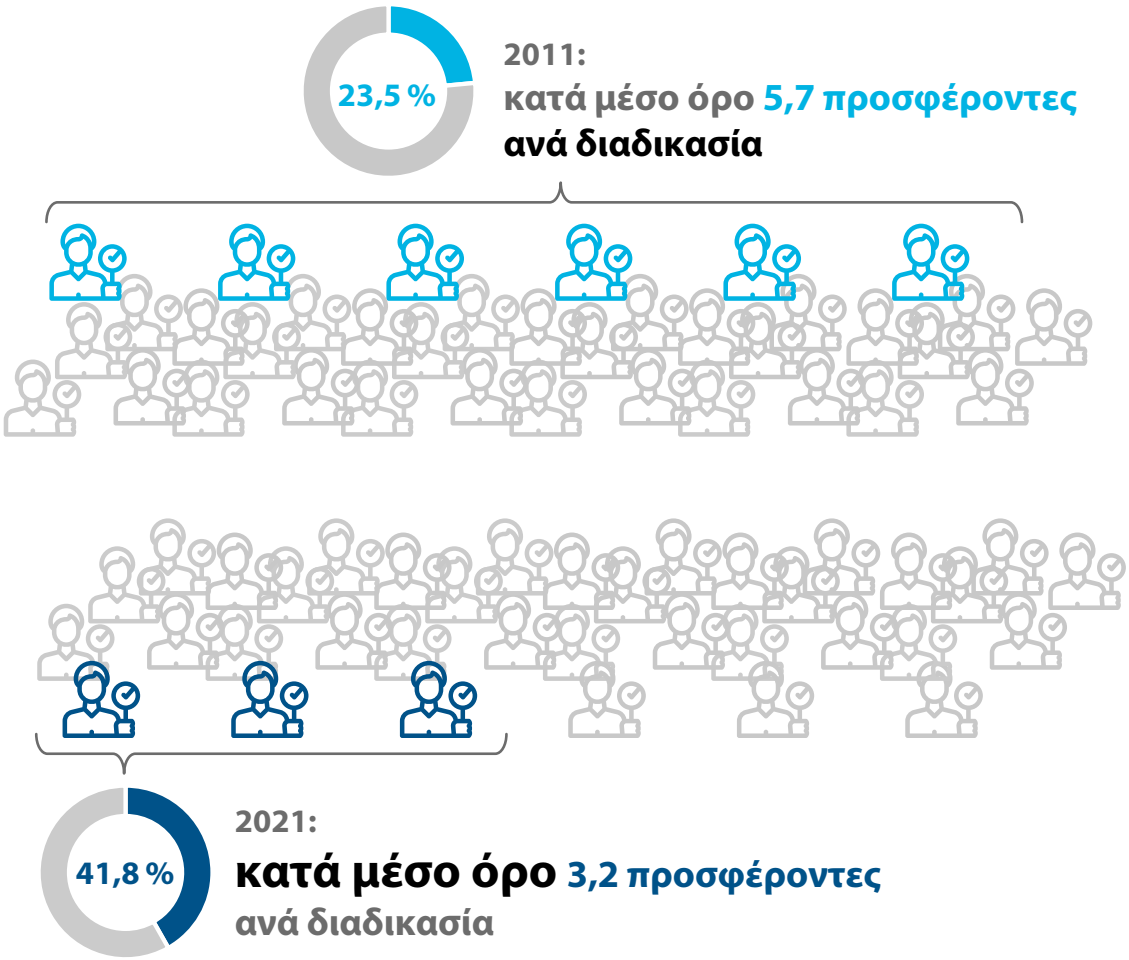
Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Tendering Practices».

Το μερίδιο των διαδικασιών με έναν μόνο προσφέροντα σχεδόν διπλασιάστηκε την τελευταία δεκαετία

35 Η υποβολή μίας μόνο προσφοράς σημαίνει ότι μόνο μία εταιρεία εκδηλώνει ενδιαφέρον και υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Σε τέτοια περίπτωση και δεδομένου ότι δεν υπάρχει ανταγωνισμός, η αναθέτουσα αρχή είτε αποδέχεται τη μοναδική προσφορά που έλαβε είτε δεν δίνει συνέχεια στη διαδικασία.

36 Κατά την περίοδο 2011-2021, το ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της ΕΕ αυξήθηκε σημαντικά από 23,5 % (το 2011) σε 41,8 % (το 2021) επί του συνόλου των διαδικασιών. Ταυτόχρονα, το πλήθος των προσφερόντων ανά διαδικασία μειώθηκε σχεδόν στο μισό, από κατά μέσο όρο 5,7 σε 3,2 προσφέροντες ανά διαδικασία (βλέπε ***γράφημα 5***).

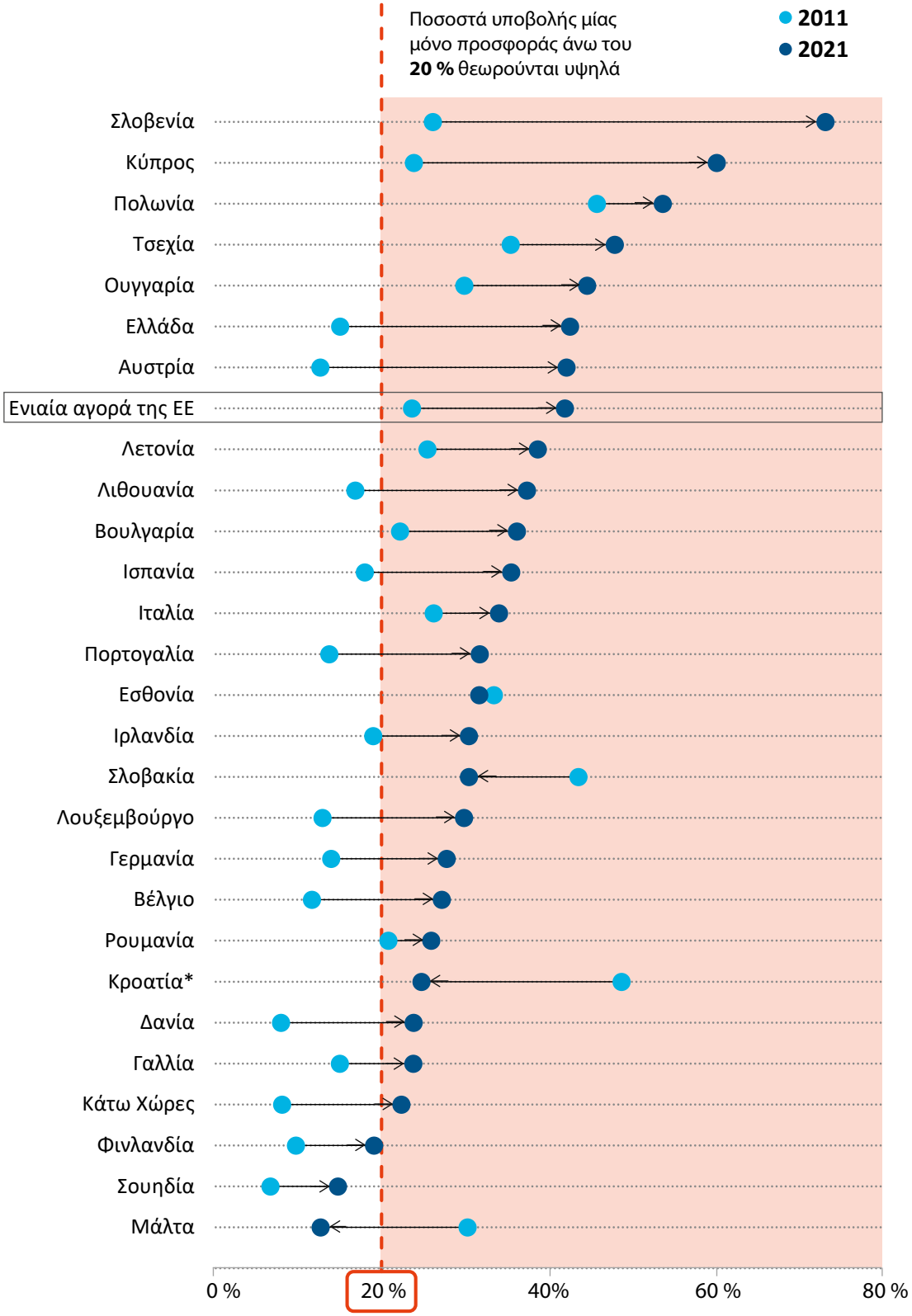
Γράφημα 5 – Ποσοστό περιπτώσεων με έναν μόνο προσφέροντα και μέσο πλήθος προσφερόντων (2011 και 2021)



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Competition Indicators».

37 Παρατηρήσαμε επίσης σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών: η τάση υποβολής μίας μόνο προσφοράς αυξήθηκε περισσότερο στην Αυστρία, τη Δανία, την Ελλάδα, τις Κάτω Χώρες και τη Σλοβενία. Τα μόνα κράτη μέλη στα οποία μειώθηκαν οι περιπτώσεις υποβολής μίας μόνο προσφοράς ήταν η Κροατία, μετά την προσχώρησή της στην ΕΕ και την είσοδό της στην ενιαία αγορά, η Μάλτα και η Σλοβακία. Ομοίως, τα δεδομένα δείχνουν σημαντικές διαφορές στο συνολικό ποσοστό των περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς. Στο τέλος του 2021, το ποσοστό των περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς ήταν χαμηλότερο του 20 % του συνόλου των διαδικασιών σε τρία μόνο κράτη μέλη (Φινλανδία, Μάλτα και Σουηδία), ενώ τα ποσοστά για την Κύπρο, την Πολωνία και τη Σλοβενία υπερέβαιναν το 50 %. Το 20 % είναι το όριο που ενεργοποιεί την προειδοποιητική (κόκκινη) ένδειξη στον πίνακα αποτελεσμάτων (βλέπε ***γράφημα 6***).

Γράφημα 6 – Ένας μόνο προσφέρων – μερίδιο ανά κράτος μέλος (2011 και 2021)



* Για την Κροατία υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα από τη στιγμή της προσχώρησής της το 2013.

Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Competition indicators».

38 Εντοπίσαμε επίσης σημαντικές διαφορές στα ποσοστά περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς μεταξύ περιφερειών και οικονομικών τομέων. Στο ***πλαίσιο 1*** παρατίθενται παραδείγματα αυτών των διαφορών σε περιφερειακό επίπεδο.

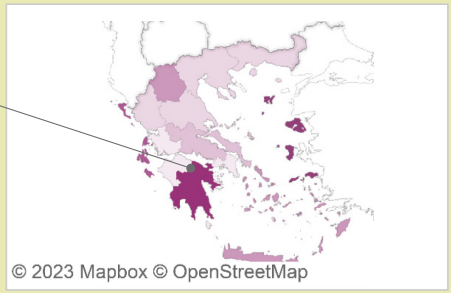
Πλαίσιο 1

Περιφερειακές διαφορές στα επίπεδα ανταγωνισμού: παραδείγματα από τέσσερα κράτη μέλη την περίοδο 2011-2021

ΕΛΛΆΔΑ

Η **Περιφέρεια Πελοποννήσου** έχει το υψηλότερο ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ΕΕ (66,5 % του συνόλου των προσφορών).

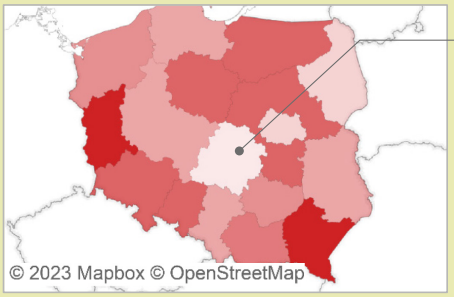
30,4 % — 66,5 %



ΠΟΛΩΝΊΑ

Η περιφέρεια **Lodz** έχει σημαντικά χαμηλότερο ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς σε σύγκριση με άλλες περιοχές της χώρας.

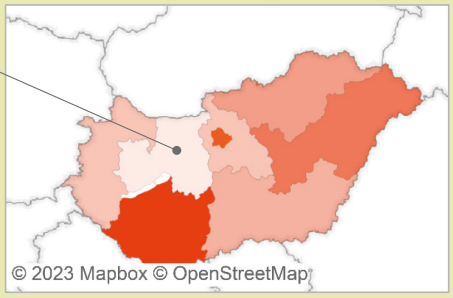
45,4 % — 54,3 %



ΟΥΓΓΑΡΊΑ

Στην **κεντρική Υπερδουναβία** το ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς είναι 29,1 %, ενώ στην περιφέρεια της νότιας Υπερδουναβίας το ποσοστό ανέρχεται σε 45,6 %.

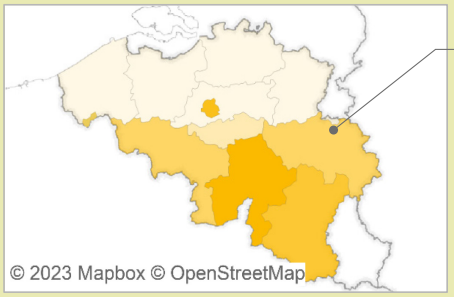
29,1 % — 45,6 %



ΒΈΛΓΙΟ

Το ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς είναι σχεδόν διπλάσιο στις **περιφέρειες της Βαλονίας και των Βρυξελλών** σε σύγκριση με της Φλάνδρας.

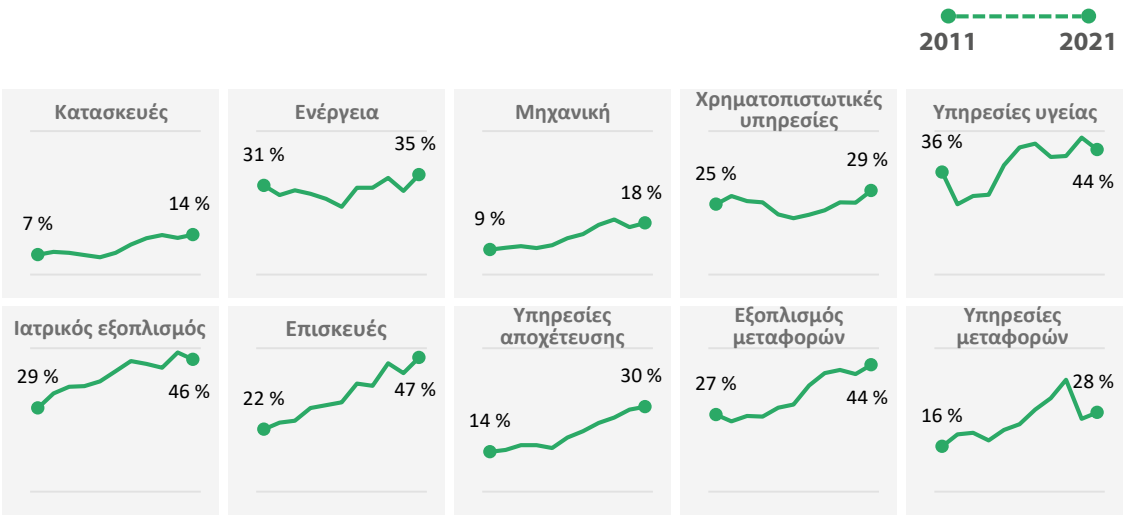
12,1 % — 24,0 %



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Country competition». Χάρτης βάσης © Mapbox και © OpenStreetMap, με άδεια του Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

39 Προβήκαμε επίσης σε ανάλυση των εξής συγκεκριμένων οικονομικών τομέων: του κατασκευαστικού, του ενεργειακού, του τομέα της μηχανικής, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών υγείας, του ιατρικού εξοπλισμού, των επισκευών, των υπηρεσιών αποχέτευσης, του εξοπλισμού μεταφορών και των υπηρεσιών μεταφορών. Μολονότι διαπιστώσαμε σημαντική αύξηση των περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς σε όλους τους οικονομικούς τομείς, ο κατασκευαστικός τομέας σημείωσε καλύτερες επιδόσεις από τους υπόλοιπους, με χαμηλότερο επίπεδο περιπτώσεων υποβολής μίας και μόνο προσφοράς συνολικά και βραδύτερη αύξηση με την πάροδο του χρόνου. Συγκριτικά, για τις υπηρεσίες υγείας και τις υπηρεσίες και τον εξοπλισμό μεταφορών τα ποσοστά υποβολής μίας μόνο προσφοράς είναι υψηλότερα και αυξάνονται με τον χρόνο (βλέπε ***γράφημα 7***).

Γράφημα 7 – Ένας μόνο προσφέρων – μερίδιο ανά επιλεγμένο τομέα (2011 έως 2021)



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Competition indicators».

40 Συνολικά, από την ανάλυση των δεδομένων που αφορούν την υποβολή μίας μόνο προσφοράς προκύπτει ότι το επίπεδο ανταγωνισμού στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων στην ενιαία αγορά έχει σημειώσει πτώση από το 2011. Επιπλέον, το επίπεδο των απευθείας αναθέσεων παραμένει υψηλό στα περισσότερα κράτη μέλη. Πρόκειται για μια κατάσταση που υποδεικνύει ότι, από την έναρξη ισχύος τους, οι οδηγίες του 2014 δεν επέφεραν αισθητό αντίκτυπο στα επίπεδα των περιπτώσεων υποβολής μίας μόνο προσφοράς και των απευθείας αναθέσεων.

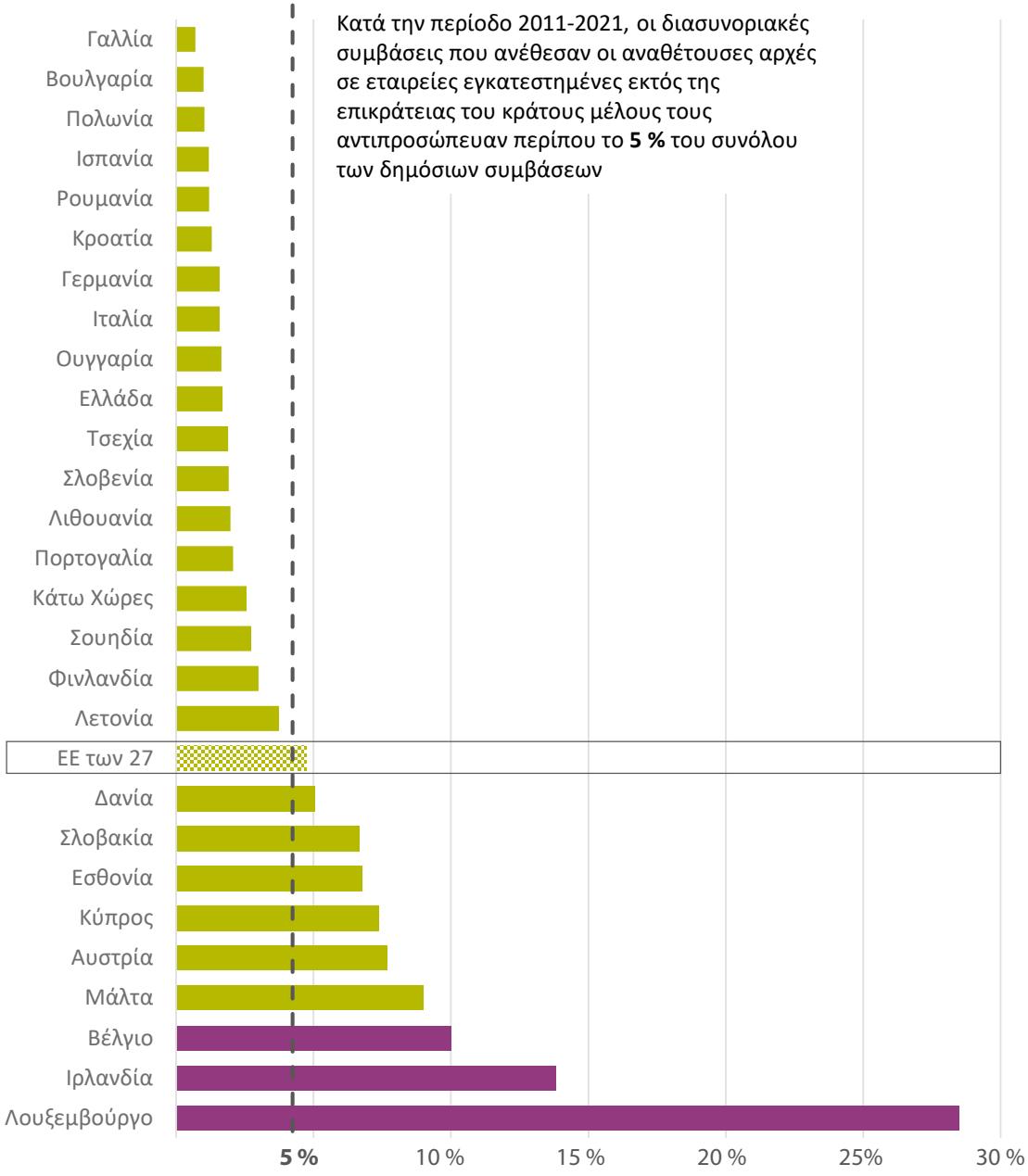
Οι άμεσες διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου το 5 % του συνόλου των αναθέσεων συμβάσεων

41 Ο περιορισμένος όγκος των άμεσων διασυνοριακών δημόσιων συμβάσεων αποτελεί πηγή συνεχούς προβληματισμού, ενώ περιορισμένος είναι και ο αντίκτυπός τους στην οικονομική ολοκλήρωση. Πριν από την καθιέρωση της ενιαίας αγοράς στα τέλη του 1992, οι άμεσες διασυνοριακές συμβάσεις που ανέθεταν οι αρχές σε εταιρείες εγκατεστημένες εκτός της επικράτειας του κράτους μέλους τους αντιπροσώπευαν περίπου το 2 %[10] του συνόλου των δημόσιων συμβάσεων. Την περίοδο 2011-2021, το μερίδιο αυτό παρέμεινε σταθερό ανερχόμενο ως ποσοστό σε περίπου 5 % των δημόσιων συμβάσεων κατά μέσο όρο.

42 Και πάλι, τα δεδομένα αποτυπώνουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών. Κατά την περίοδο 2011-2021, οι αναθέτουσες αρχές στα περισσότερα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων όλων των μεγαλύτερων, ανέθεσαν λιγότερο από το 5 % των συμβάσεων έργων, αγαθών και υπηρεσιών τους σε εταιρείες εγκατεστημένες στο εξωτερικό. Μόνο τρεις χώρες χορήγησαν πάνω από το 10 % των σωρευτικών δημόσιων συμβάσεών τους κατά την ίδια περίοδο (2011-2021) σε εταιρείες της αλλοδαπής: το Λουξεμβούργο σε ποσοστό σχεδόν 30 %, η Ιρλανδία με 15 % και το Βέλγιο σε ποσοστό περίπου 10 % (βλέπε ***γράφημα 8***).

[10] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για τις δημόσιες συμβάσεις.

Γράφημα 8 – Μέσος όρος άμεσων διασυνοριακών ανταλλαγών στα κράτη μέλη της ΕΕ (2011 έως 2021)



Πηγή: ΕΕΣ.

43 Οι διασυνοριακές ανταλλαγές μπορούν επίσης να πραγματοποιούνται εμμέσως μέσω κοινοπραξιών εταίρων από διαφορετικά κράτη μέλη ή από τις εγκατεστημένες στη χώρα θυγατρικές αλλοδαπών εταιρειών. Παραδείγματος χάριν, μεγάλες εταιρείες της ΕΕ[11] στον χρηματοπιστωτικό, τον ενεργειακό και τον κατασκευαστικό τομέα έχουν θυγατρικές στα περισσότερα αν όχι σε όλα τα κράτη μέλη.

44 Σε μελέτη της Επιτροπής[12] σχετικά με τη διασυνοριακή διείσδυση κατά την περίοδο 2016-2019, διαπιστώθηκε ότι οι έμμεσες διασυνοριακές αναθέσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 20 % του συνόλου των διαδικασιών για συμβάσεις αξίας χαμηλότερης των 200 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ οι άμεσες διασυνοριακές αναθέσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 2,4 %. Στην περίπτωση συμβάσεων αξίας άνω των 200 εκατομμυρίων ευρώ[13], οι έμμεσες διασυνοριακές αναθέσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 28 % του συνόλου των διαδικασιών και οι άμεσες το 6 %. Ωστόσο, εφόσον με τα δεδομένα της TED δεν καθίσταται δυνατός ο εντοπισμός έμμεσων διασυνοριακών αναθέσεων (κυρίως επειδή δεν υπάρχει μοναδικός αναγνωριστικός κωδικός για τους οικονομικούς φορείς), δεν είμαστε σε θέση να προβούμε σε δική μας ανάλυση ώστε να επιβεβαιώσουμε τα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία.

Οι τιμές των έργων, των αγαθών και των υπηρεσιών που αγοράζονται στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων δεν παρακολουθούνται

45 Οποιαδήποτε μείωση του ανταγωνισμού συνεπάγεται κίνδυνο αύξησης των τιμών. Πάντως, έως το 2020, ο πληθωρισμός στην ενιαία αγορά παρέμεινε σταθερός, κάτω του 2 %, και αυξήθηκε μόλις πρόσφατα[14].

46 Ωστόσο, δεν υπάρχουν συγκεκριμένα δεδομένα σχετικά με τις τιμές των έργων, των αγαθών και των υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο δημόσιων συμβάσεων. Ούτε η Eurostat ούτε η ΓΔ GROW παρακολουθούν τις τιμές στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της. Ελλείψει τέτοιων πληροφοριών, δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος των μεταβολών των επιπέδων ανταγωνισμού στις τιμές ούτε το κόστος που συνεπάγεται η έλλειψη ανταγωνισμού.

---

[11] Statista: Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange, ως είχε τον Φεβρουάριο 2023 (statista.com).

[12] Μελέτη της Επιτροπής, με τίτλο «Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market».

[13] Αυτόθι.

[14] Ιστοσελίδα για τον πληθωρισμό της ΓΔ GROW.

Οι βασικοί στόχοι της μεταρρύθμισης των οδηγιών του 2014 (απλούστευση, πρόσβαση των ΜΜΕ και στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις) δεν έχουν ακόμη επιτευχθεί

47 Στόχος της μεταρρύθμισης του 2014 ήταν να επιφέρει σειρά αλλαγών στον τρόπο με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές διεξάγουν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Προκειμένου να διαπιστώσουμε κατά πόσον οι στόχοι είχαν επιτευχθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, εξετάσαμε τρεις συγκεκριμένες πτυχές: την απλούστευση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, την ευκολότερη πρόσβαση για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και τη χρήση στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων. Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε το σύνολο δεδομένων μας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις για την περίοδο 2011-2021 και συγκεντρώσαμε τεκμήρια από την έρευνα που αποστείλαμε και τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήσαμε.

Οι δημόσιες συμβάσεις δεν έχουν καταστεί απλούστερες από άποψη διαχείρισης

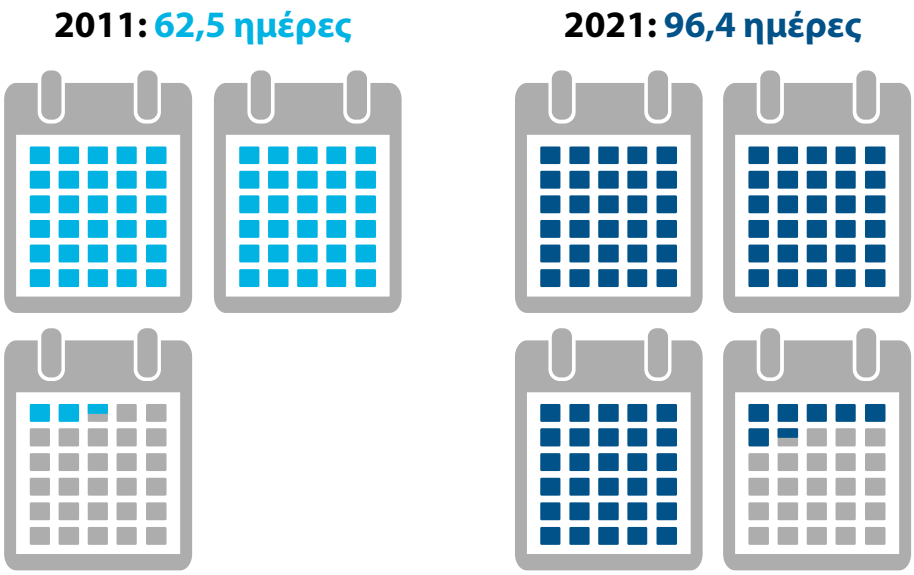
Από το 2011 και μετά η διάρκεια των διοικητικών διαδικασιών αυξήθηκε κατά το ήμισυ

48 Ο διοικητικός φόρτος των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων θεωρείται γενικά μεγάλος, τόσο από τη μεριά των προσφερόντων όσο και από αυτή των αναθετουσών αρχών. Κάτι που επισήμαναν περισσότεροι από τους μισούς συμμετέχοντες στην έρευνα είναι επίσης ότι οι χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες αποτελούν βασικό αποτρεπτικό παράγοντα για τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν στις δημόσιες συμβάσεις.

49 Σύμφωνα με τα διαμειφθέντα στο πλαίσιο των συνεντεύξεών μας, οι διαδικασίες είναι υπερβολικά περίπλοκες και όχι τόσο ευέλικτες όσο οι αντίστοιχες στον ιδιωτικό τομέα, ενώ η απλούστευση δεν ήταν τόσο σημαντική ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να γίνουν ελκυστικότερες για τις επιχειρήσεις.

50 Από την ανάλυση των δεδομένων προέκυψε ότι οι τρέχουσες διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων διαρκούν πολύ περισσότερο από ό,τι πριν από μία δεκαετία. Ειδικότερα, ο χρόνος που χρειάζεται συνολικά για τη λήψη απόφασης μέχρι και την ανάθεση της σύμβασης, μη συμπεριλαμβανομένων των προσφυγών κατά των αποφάσεων ανάθεσης, αυξήθηκε από 62,5 ημέρες το 2011 σε 96,4 ημέρες το 2021. Το διάστημα αυτό δεν μειώθηκε με την έναρξη ισχύος των οδηγιών του 2014 (βλέπε ***γράφημα 9***).

Γράφημα 9 – Διάστημα που μεσολαβεί για τη λήψη αποφάσεων μέχρι την ανάθεση της σύμβασης (2011 και 2021)



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Tendering practices».

Ο αντίκτυπος του ευρωπαϊκού ενιαίου εγγράφου σύμβασης και των ηλεκτρονικών εντύπων δεν έχει ακόμη καταδειχθεί στην πράξη

51 Οι οδηγίες του 2014 διεύρυναν την εφαρμογή της υπεύθυνης δήλωσης, γεγονός που επιτρέπει στους προσφέροντες και στις αναθέτουσες αρχές να επιβεβαιώνουν ότι πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, μειώνει τον διοικητικό φόρτο και επιταχύνει τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων.

52 Το ευρωπαϊκό ενιαίο έγγραφο σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο θεσπίστηκε με την οδηγία 2014/24/ΕΕ, παρέχει ένα πλαίσιο για τη διαχείριση των υπεύθυνων δηλώσεων σχετικά με την αξιολόγηση των κριτηρίων αποκλεισμού και επιλογής (βλέπε ***πλαίσιο 2***).

Πλαίσιο 2

Το ευρωπαϊκό ενιαίο έγγραφο σύμβασης (ΕΕΕΣ)

Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να καθορίζουν στο ΕΕΕΣ τα κριτήρια για την επιλογή των εταιρειών (π.χ. ικανότητα εκτέλεσης, οικονομική κατάσταση, φορολογική ενημερότητα, λευκό ποινικό μητρώο κ.λπ.) που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων και να απαριθμούν τα κριτήρια αποκλεισμού, τα οποία γνωστοποιούν στη συνέχεια στο διαδίκτυο προς ενημέρωση των εν δυνάμει υποψηφίων.

Οι δυνητικοί προσφέροντες μπορούν να επιβεβαιώσουν στο ΕΕΕΣ ότι πληρούν τα κριτήρια, χωρίς ωστόσο να χρειάζεται να επισυνάψουν δικαιολογητικά. Δικαιολογητικά οφείλουν να υποβάλλουν μόνο οι επιτυχόντες προσφέροντες.

53 Σε έκθεση σχετικά με το ΕΕΕΣ που δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2017[15] αναφέρεται ότι, ενώ η χρήση του εγγράφου αυτού είχε κάποιο θετικό αντίκτυπο, σε πολλά κράτη μέλη η εφαρμογή και η υιοθέτησή του παρέμειναν περιορισμένες. Κατά τον χρόνο των επιτόπιων ελεγκτικών εργασιών μας, δεν υπήρχε διαθέσιμη κάποια έκθεση μεταπαρακολούθησης της χρήσης του ΕΕΕΣ από το 2017 και έπειτα, ούτε όμως και επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την τρέχουσα χρήση του εγγράφου.

54 Στην αρχή, η Επιτροπή προσέφερε μια υπηρεσία ΕΕΕΣ για την υποστήριξη της υιοθέτησης του συγκεκριμένου εγγράφου. Η υπηρεσία έπαυσε να λειτουργεί τον Μάιο του 2019, όταν όλα τα κράτη μέλη είχαν συγκροτήσει τις δικές τους.

[15] Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την επανεξέταση της πρακτικής εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης.

55 Άλλα μέσα απλούστευσης είναι η ψηφιοποίηση των διαδικασιών για τη δημοσίευση των συμβάσεων και η τυποποίηση των εντύπων για τις δημόσιες συμβάσεις με ηλεκτρονικά μέσα. Η μεταρρύθμιση του 2014 προέβλεπε την έκδοση εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή για την κατάρτιση τυποποιημένων εντύπων. Ο πρώτος εκτελεστικός κανονισμός εγκρίθηκε το 2015 και το 2019 η Επιτροπή εξέδωσε τον εκτελεστικό κανονισμό για τα ηλεκτρονικά έντυπα (eForms)[16], ο οποίος περιγράφει λεπτομερώς την πρακτική εφαρμογή των απαιτήσεων διαφάνειας και δημοσίευσης. Πρόκειται για μια κομβική πρωτοβουλία ψηφιοποίησης που απαιτεί τη χρήση ηλεκτρονικών εντύπων και κοινών προτύπων και ορολογίας για τη βελτίωση της ποιότητας των δεδομένων που κωδικοποιούν οι αναθέτουσες αρχές στην TED, με σκοπό να αυξηθεί η πρόσβαση των εν δυνάμει προμηθευτών στις δημόσιες συμβάσεις.

56 Ωστόσο, η εφαρμογή των ηλεκτρονικών εντύπων βρισκόταν ακόμη σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου, καθώς ξεκίνησε μόλις τον Νοέμβριο του 2022 και θα παρέμενε προαιρετική έως τον Οκτώβριο του 2023. Εν τω μεταξύ, στην πύλη TED γίνονται δεκτές και εμφανίζονται τόσο οι τρέχουσες προκηρύξεις TED όσο και οι νέες προκηρύξεις με ηλεκτρονικά έντυπα. Από τις 432 520 προκηρύξεις που δημοσιεύθηκαν το πρώτο εξάμηνο μετά τη θέση σε εφαρμογή του κανονισμού για τα ηλεκτρονικά έντυπα, μόνο 374 είχαν γίνει με ηλεκτρονικά έντυπα. Αυτό μπορεί να οφείλεται εν μέρει στο ότι ο κανονισμός τροποποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2022, έναν μήνα μετά την έναρξη ισχύος του, γεγονός που μπορεί να λειτούργησε αποτρεπτικά για τους χρήστες της τότε διαθέσιμης έκδοσης, οι οποίοι θα αποφάσισαν να περιμένουν μήπως τυχόν υπάρξουν περαιτέρω τροποποιήσεις.

Συνολικά, το μερίδιο των συμβάσεων που ανατίθενται σε ΜΜΕ δεν έχει αυξηθεί

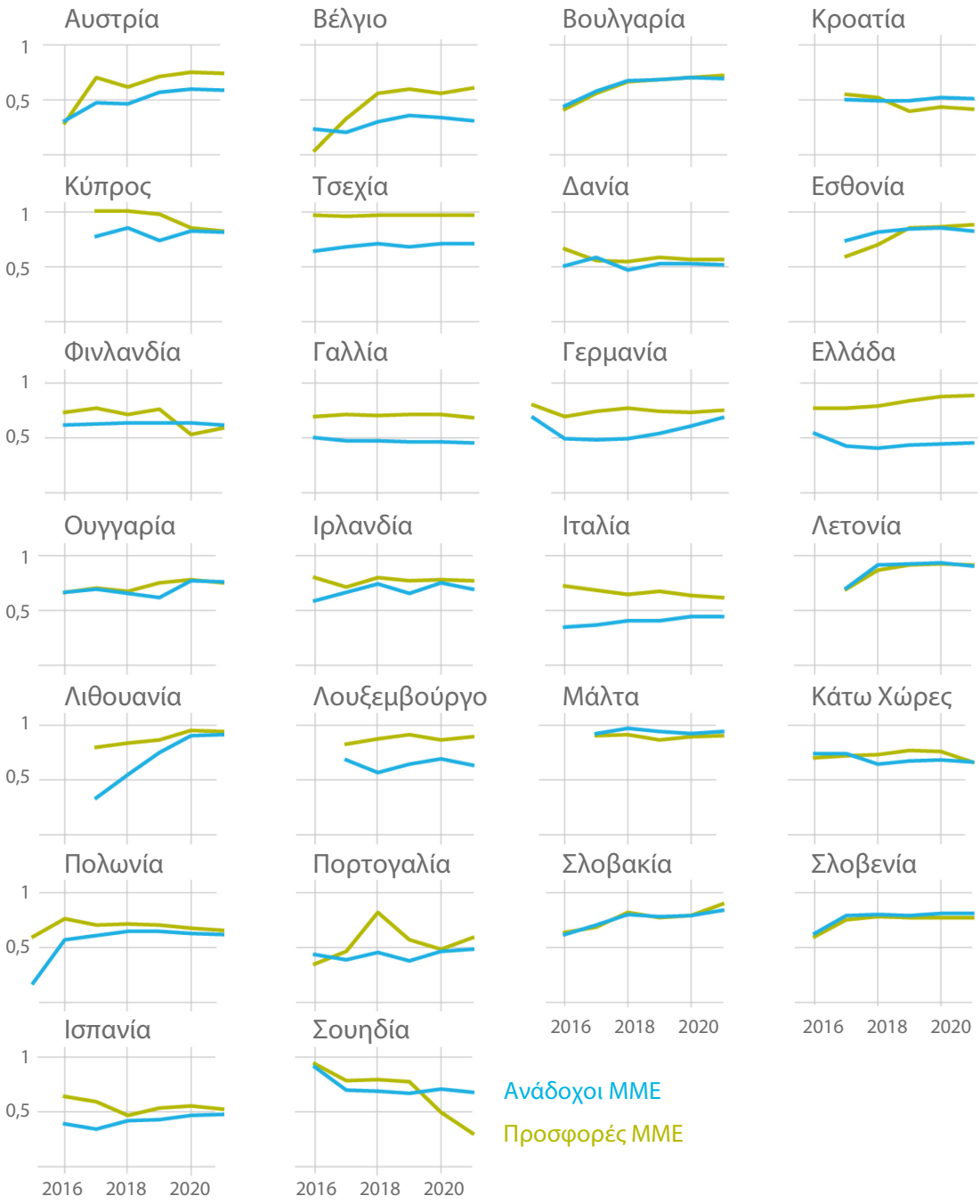
57 Η υψηλή συμμετοχή των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις υπήρξε ένας ακόμη σημαντικός στόχος της μεταρρύθμισης των οδηγιών του 2014, η οποία περιλάμβανε στοχευμένες διατάξεις που επιτρέπουν την υποδιαίρεση σε παρτίδες. Με τη χρήση παρτίδων προσφέρεται η δυνατότητα ενίσχυσης της συμμετοχής των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις ενώ, με τη διεύρυνση της βάσης των δυνητικών προμηθευτών, μπορεί να ενισχυθεί και ο ανταγωνισμός.

---

[16] Επιτροπή, εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2019/1780 της Επιτροπής, της 23ης Σεπτεμβρίου 2019, για την κατάρτιση τυποποιημένων εντύπων για τη δημοσίευση προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και για την κατάργηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2015/1986 («ηλεκτρονικά έντυπα»).

58 Στο πλαίσιο της ανάλυσης δεδομένων που διενεργήσαμε, χρησιμοποιήσαμε δύο δείκτες για τη μέτρηση της συμμετοχής των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις: «ανάδοχοι ΜΜΕ» και «προσφορές ΜΜΕ». Τα δεδομένα για όλα τα κράτη μέλη είναι διαθέσιμα μόνο από το 2016 και έπειτα. Γενικά, τα δεδομένα δεν δείχνουν συνολική αύξηση της συμμετοχής των ΜΜΕ (ανάδοχοι και προσφορές από ΜΜΕ), αλλά η κατάσταση διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Παραδείγματος χάριν, στην Αυστρία και τη Λιθουανία σημειώθηκε αύξηση του αριθμού των συμμετεχουσών ΜΜΕ, στη δε Σουηδία και τη Φινλανδία σημειώθηκε μείωση, ενώ στα περισσότερα κράτη μέλη ο αριθμός των συμμετεχουσών ΜΜΕ παρέμεινε σε γενικές γραμμές σταθερός (βλέπε ***γράφημα 10***).

Γράφημα 10 – Συμμετοχή ΜΜΕ — μερίδιο των αναδόχων και των προσφορών (2016 έως 2021)



Σημ.: Για τη Ρουμανία δεν υπήρχαν διαθέσιμα επαρκή στοιχεία.

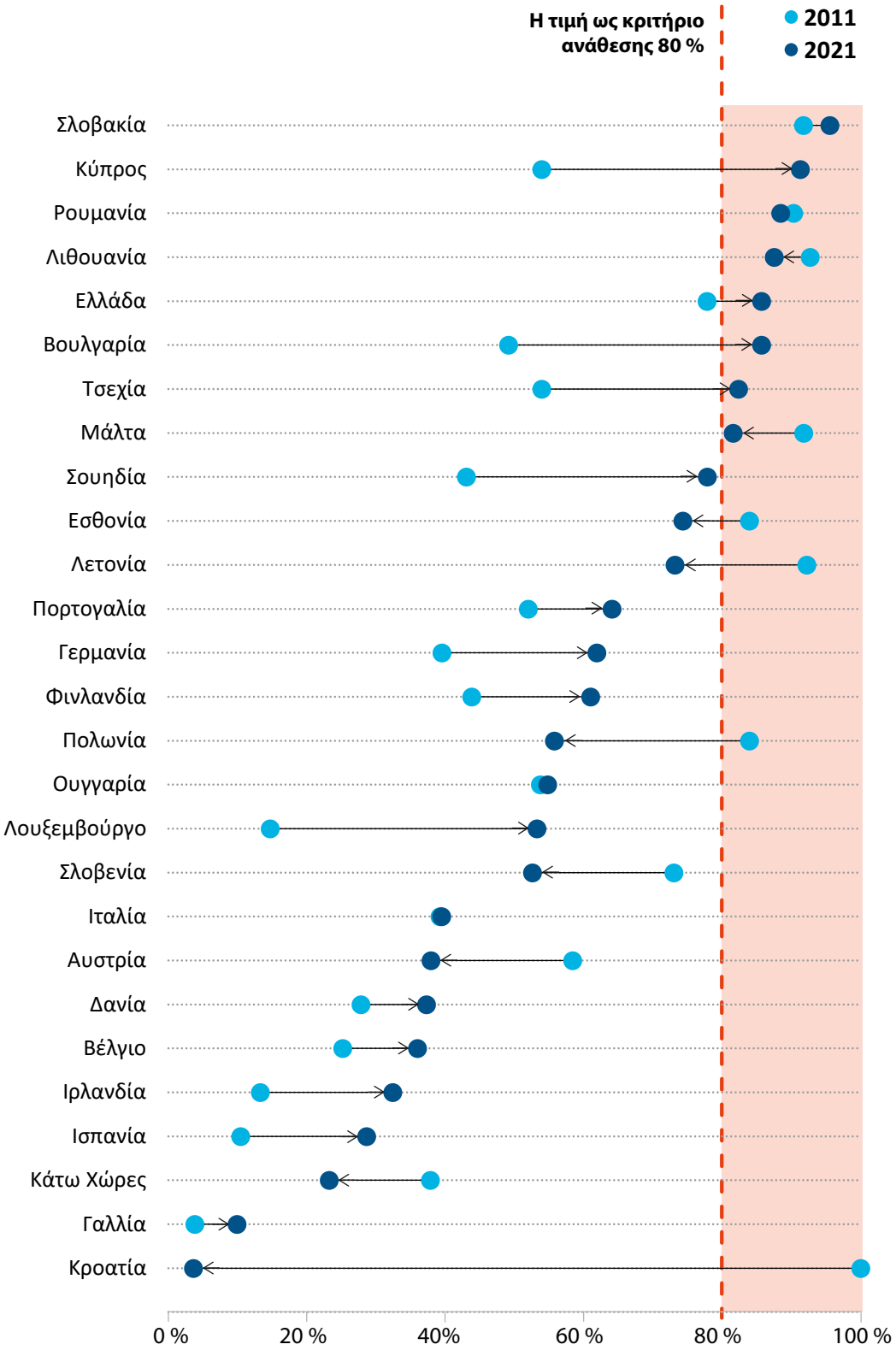
Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Scoreboard indicators».

Πολύ περιορισμένος ο βαθμός στον οποίο οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών εφαρμόζουν στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις

59 Ένας άλλος βασικός στόχος της μεταρρύθμισης των οδηγιών του 2014 ήταν να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συνεκτίμηση περιβαλλοντικών, κοινωνικών και καινοτόμων πτυχών κατά τη σύναψη συμβάσεων έργων, αγαθών και υπηρεσιών. Ο στόχος αυτό αναφέρεται γενικά ως «στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις». Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να βαίνουν πέραν του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής και να αναθέτουν συμβάσεις με βάση το κριτήριο της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς». Για τον σκοπό αυτό, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να προσδιορίζουν τα κριτήρια επιλογής και τις τεχνικές προδιαγραφές που θα αποφέρουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, χωρίς να περιορίζεται τεχνητά ο ανταγωνισμός.

60 Ωστόσο, από την ανάλυση των δεδομένων προέκυψε ότι το ποσοστό των συμβάσεων που ανατέθηκαν βάσει της χαμηλότερης προσφοράς εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μερίδιο όλων των αναθέσεων σε όλα τα κράτη μέλη. Το 2021, σε οκτώ κράτη μέλη οι αναθέσεις βάσει της χαμηλότερης προσφοράς υπερέβαιναν ακόμη και το 80 %, ποσοστό που επισημαίνεται με προειδοποιητική (κόκκινη) ένδειξη στον πίνακα αποτελεσμάτων (βλέπε ***γράφημα 11***). Ο πίνακας αποτελεσμάτων δεν περιλαμβάνει άλλους ειδικούς δείκτες για τη μέτρηση των στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων (βλέπε σημείο ***76***).

Γράφημα 11 – Μερίδιο των αναθέσεων συμβάσεων βάσει της χαμηλότερης προσφοράς (2011 και 2021)



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Tendering practices».

61 Μάλιστα, στην πλειονότητα των κρατών μελών, η συχνότητα εφαρμογής αυτού του κριτηρίου ανάθεσης (χαμηλότερη τιμή) αυξήθηκε κατά την υπό εξέταση περίοδο, γεγονός που δείχνει ότι η προώθηση των στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων είχε, στην καλύτερη περίπτωση, περιορισμένο αντίκτυπο (βλέπε ***γράφημα 11***).

Η ακεραιότητα και η διαφάνεια εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση

62 Δεδομένου ότι στις δημόσιες συμβάσεις ο όγκος του δημόσιου χρήματος που κυκλοφορεί είναι μεγάλος, υπάρχει κίνδυνος απάτης και διαφθοράς. Ως εκ τούτου, η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις είναι ζωτικής σημασίας όχι μόνο για την παρακολούθηση και τον έλεγχο των διαδικασιών και των αποφάσεων, αλλά και για τη διασφάλιση της λογοδοσίας των φορέων λήψης αποφάσεων. Συμβάλλει επίσης στην προώθηση ανοικτών συμβάσεων και, συνακολούθως, στον ανταγωνισμό. Ο σημαντικός αριθμός συχνά μικρών αναθετουσών αρχών, κυρίως σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, αποτελεί σημαντική πρόκληση για τη διασφάλιση τόσο της ακεραιότητας όσο και της διαφάνειας. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται αν ληφθεί υπόψη ότι οι δημόσιες συμβάσεις μικρής αξίας ανατίθενται συχνά απευθείας.

63 Στον πίνακα αποτελεσμάτων, η διαφάνεια μετράται με βάση το ποσοστό δημοσίευσης κάθε κράτους μέλους, το οποίο αντιστοιχεί στην αξία των δημόσιων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED ως ποσοστό του εθνικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Όσο υψηλότερα τα ποσοστά δημοσίευσης τόσο περισσότερες οι συμβάσεις που συνάφθηκαν με ανταγωνιστική διαδικασία και με μεγαλύτερη διαφάνεια.

64 Ωστόσο, όπως υποδεικνύουν τα δεδομένα[17], την περίοδο 2011-2021, περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη της ΕΕ των 27 παρουσίαζαν συστηματικά μη ικανοποιητικό ποσοστό δημοσίευσης κάτω του 5 %, κάτι που εμφανίζεται στον πίνακα αποτελεσμάτων με προειδοποιητική (κόκκινη) ένδειξη, ενώ από την ανάλυση των τάσεων δεν διαφάνηκε κάποια βελτίωση με την πάροδο του χρόνου. Τα αποτελέσματα της έρευνας καταδεικνύουν επίσης την απουσία ευαισθητοποίησης γύρω από το ζήτημα, καθώς πάνω από το 43 % όσων απάντησαν δεν παρακολουθούν αυτόν τον δείκτη.

[17] Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ, καρτέλα «Scoreboard indicators».

Λεπτή η ισορροπία μεταξύ του ανταγωνισμού και των στόχων της μεταρρύθμισης του 2014

65 Η μεταρρύθμιση των οδηγιών του 2014 περιλάμβανε ένα σύνολο στόχων. Παρόλο που είναι αλληλένδετοι και προορίζονται να αλληλοσυμπληρώνονται για τη βελτίωση των επιδόσεων των δημόσιων συμβάσεων συνολικά, οι στόχοι αυτοί αποσκοπούν ρητά στον ανταγωνισμό, ενώ μερικές φορές μπορούν ακόμη και να τον περιορίσουν. Παραδείγματος χάριν, το αρνητικό ορισμένων μέτρων απλούστευσης, όπως οι αυξημένες δυνατότητες απευθείας ανάθεσης, είναι ότι ο αριθμός των δυνητικών προσφερόντων και, ως εκ τούτου, ο ανταγωνισμός περιορίζονται εξαρχής.

66 Ένα ακόμη παράδειγμα είναι η υποδιαίρεση των συμβάσεων σε μικρότερες παρτίδες, με την οποία αυξάνεται μεν η πιθανότητα συμμετοχής των ΜΜΕ, μπορεί ωστόσο να μειωθεί ο ανταγωνισμός στις αγορές στις οποίες κυριαρχούν οι μεγάλες εταιρείες.

Η παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ από την Επιτροπή εμφανίζει αδυναμίες

67 Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την εποπτεία της αποτελεσματικής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, καίριος είναι ο ρόλος των δημόσιων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, εξετάσαμε τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή για την παρακολούθηση της κατάστασης:

- τις εκθέσεις παρακολούθησης ανά χώρα: εξετάσαμε τις εκθέσεις παρακολούθησης καθενός από τα έξι κράτη μέλη του δείγματός μας·
- την πλατφόρμα TED: εξετάσαμε την πληρότητα και την ακρίβεια των δεδομένων που είχαν κωδικοποιηθεί από τις αναθέτουσες αρχές στην TED·
- τον πίνακα αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς για τις δημόσιες συμβάσεις: εξετάσαμε τον σχεδιασμό του πίνακα.

Οι εθνικές εκθέσεις παρακολούθησης δεν περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση του ανταγωνισμού στα κράτη μέλη ή σε επιμέρους οικονομικούς τομείς

68 Σύμφωνα με τις οδηγίες του 2014, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών πρέπει να παρακολουθούν την εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και τα αποτελέσματα αυτής της δραστηριότητας πρέπει να δημοσιεύονται ανά τριετία και να διαβιβάζονται στην Επιτροπή υπό τη μορφή έκθεσης παρακολούθησης. Στόχος είναι η συγκέντρωση δεδομένων που να καθιστούν δυνατή μια περισσότερο αξιόπιστη αξιολόγηση και διαχείριση της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις.

69 Η Επιτροπή έλαβε μια πρώτη δέσμη εκθέσεων μεταξύ 2018 και 2021 (τρία χρόνια μετά την ενσωμάτωση των οδηγιών από τα κράτη μέλη στο εθνικό δίκαιο)[18]. Στη συνέχεια, δημοσιεύθηκαν στον ιστότοπο της Επιτροπής, ενώ οι σχετικές πληροφορίες αποτέλεσαν χρήσιμο υλικό για την κατάρτιση της έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή και τις βέλτιστες πρακτικές των εθνικών πολιτικών για τις δημόσιες συμβάσεις στην εσωτερική αγορά, η οποία δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2021[19].

70 Διαπιστώσαμε ότι η έκθεση της Επιτροπής περιέχει γενική μόνο περιγραφή της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ και όχι συγκεκριμένες ή λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση του ανταγωνισμού στα κράτη μέλη ή τους οικονομικούς τομείς. Επίσης, δεν προσδιορίζει ούτε τον βαθμό στον οποίο επιτεύχθηκαν οι στρατηγικοί στόχοι της μεταρρύθμισης του 2014. Σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό οφειλόταν στις περιορισμένες ποσοτικές πληροφορίες που παρείχαν οι αρμόδιες εθνικές αρχές στις εκθέσεις παρακολούθησης. Διαπιστώσαμε επίσης ότι τα δεδομένα στις ανά χώρα εκθέσεις των κρατών μελών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις δεν παρουσιάζονται ομοιόμορφα.

---

[18] Ιστοσελίδα για τις εκθέσεις ανά χώρα και πληροφορίες για τις χώρες της ΕΕ της ΓΔ GROW.

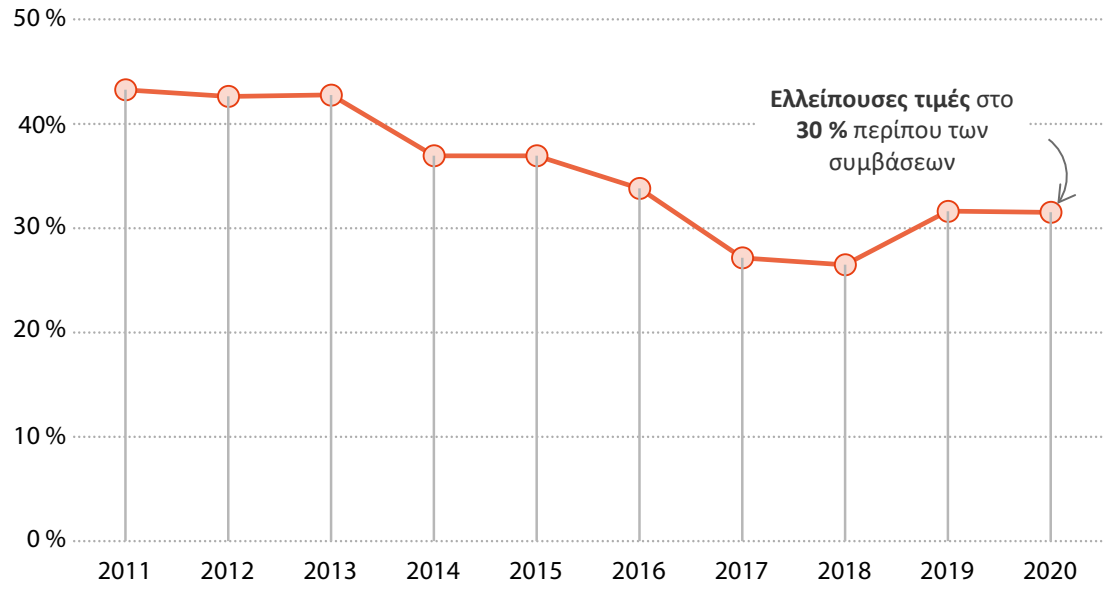
[19] Έκθεση της Επιτροπής, με τίτλο «Εφαρμογή και βέλτιστες πρακτικές των εθνικών πολιτικών για τις δημόσιες συμβάσεις στην εσωτερική αγορά».

Τα δεδομένα της TED δεν είναι ακόμη επαρκώς πλήρη και ακριβή

Η απουσία αριθμητικών στοιχείων εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα

71 Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η πληρότητα των δεδομένων εξακολουθεί να αποτελεί μείζον πρόβλημα για την TED, παρά τη σημαντική βελτίωση που σημειώθηκε από το 2011. Επί του παρόντος, για στο 30 % περίπου των συμβάσεων λείπουν τα αριθμητικά στοιχεία· το ποσοστό αυτό έχει παραμείνει σε γενικές γραμμές αμετάβλητο από το 2017 (βλέπε ***γράφημα 12***).

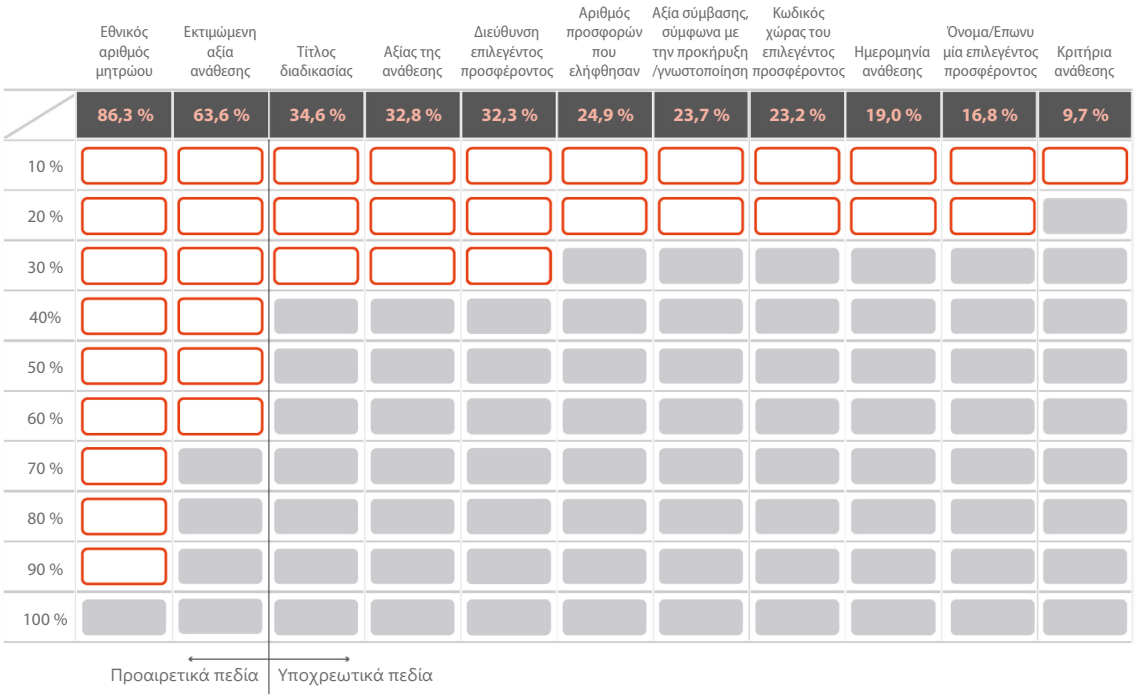
Γράφημα 12 – Ελλείπουσες τιμές στα δεδομένα της TED - εξέλιξη σε βάθος χρόνου



Πηγή: ΕΕΣ.

72 Τα αριθμητικά στοιχεία που λείπουν συχνότερα είναι ο εθνικός αριθμός μητρώου (σε πάνω από το 86 % των διαδικασιών) και η εκτιμώμενη τιμή ανάθεσης (σε πάνω από το 63 % των διαδικασιών) (βλέπε ***γράφημα 13***). Σύμφωνα με τις διατάξεις των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και των εκτελεστικών κανονισμών, οι αναθέτουσες αρχές δεν υποχρεούνται να συμπληρώσουν κανένα από τα δύο πεδία. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν συλλέγονται άλλα συναφή δεδομένα, όπως δεδομένα σχετικά με το πλήθος, τη διάρκεια και την έκβαση των διαδικασιών προσφυγής που κινούνται κατά των αποφάσεων ανάθεσης. Τα δεδομένα αυτά είναι σημαντικά για την ανάλυση των δημόσιων συμβάσεων.

Γράφημα 13 – Βασικά πεδία της TED από όπου λείπουν τα αριθμητικά στοιχεία την περίοδο 2011-2021



Πηγή: ΕΕΣ.

Δεν είναι όλα τα δεδομένα της TED ακριβή

73 Οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών είναι υπεύθυνες για την ακρίβεια και την πληρότητα των δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις που εισάγονται στην TED. Εξετάζοντας ολόκληρη την περίοδο 2011-2021, διαπιστώσαμε ότι, προϊόντος του χρόνου, η ακρίβεια των δεδομένων είχε βελτιωθεί, ιδίως μετά την εισαγωγή κανόνων επικύρωσης στην TED που εφαρμόζονται κατά την επεξεργασία των εντύπων καταχώρισης. Παραδείγματος χάριν, οι αναπτυσσόμενοι κατάλογοι προκαθορισμένων στοιχείων, αντί των πεδίων ελεύθερου κειμένου, βελτίωσαν τη συνοχή των δεδομένων (π.χ. αποτρέποντας την εισαγωγή κωδικού NUTS που δεν αντιστοιχεί στο όνομα της καταχωρισμένης χώρας) και τα προειδοποιητικά μηνύματα που προστέθηκαν απέτρεψαν τις εσφαλμένες καταχωρίσεις. Η ποιότητα θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω τόσο με περισσότερες ενσωματωμένες δικλίδες όσο και με τη διαχείριση βασικών δεδομένων κατά την εισαγωγή τους, γεγονός που θα μείωνε επίσης τον διοικητικό φόρτο για τους χρήστες.

74 Ωστόσο, από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι οι μη φυσιολογικές τιμές εξακολουθούν να αποτελούν συχνό πρόβλημα. Ενδεικτικά, εντοπίσαμε διάφορα παραδείγματα, όπως παιχνίδια βρεφονηπιακών σταθμών και βιβλία βιβλιοθήκης, για τα οποία τα στοιχεία για την αξία της σύμβασης είχαν καταχωριστεί εσφαλμένα ως 9 999 999 999,99 ευρώ. Εντοπίσαμε επίσης πολυάριθμες ανακολουθίες στα δεδομένα σχετικά με τις τροποποιήσεις των συμβάσεων, ανακριβείς ταξινομήσεις των συμβάσεων και σφάλματα σε ορισμένα πεδία (π.χ. κριτήρια ανάθεσης και τόπος).

Έλλειψη συμφωνίας σχετικά με τη χρήση μοναδικού αναγνωριστικού κωδικού σε ολόκληρη την ΕΕ

75 Τέλος, σημειώνουμε ότι δεν υπάρχει κοινός μοναδικός αναγνωριστικός κωδικός για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές. Αυτό θέτει εμπόδια για τις αναθέτουσες αρχές, καθώς περιορίζει την ικανότητά τους να αναλύουν τις δημόσιες συμβάσεις ανά προμηθευτή. Η χρήση κοινού μοναδικού αναγνωριστικού κωδικού θα ήταν επίσης επωφελής για την ταυτοποίηση του τελικού πραγματικού δικαιούχου, κάτι που θα διευκόλυνε την ανάλυση των έμμεσων διασυνοριακών συμβάσεων. Υπάρχουν δύο πρωτοβουλίες της Επιτροπής που προσφέρουν μέσα τα οποία θα βοηθούσαν ενδεχομένως να αντιμετωπιστεί αυτή η αδυναμία (βλέπε ***πλαίσιο 3***). Σημειώνουμε ότι δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τη μορφή που θα μπορούσε να έχει ο εν λόγω μοναδικός αναγνωριστικός κωδικός. Μια επιλογή θα μπορούσε να είναι ο κωδικός eIDAS, ο φόρος προστιθέμενης αξίας ή ο αριθμός EORI.

Πλαίσιο 3

Πρωτοβουλίες της ΕΕ για έναν μοναδικό αναγνωριστικό κωδικό για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές

Υπηρεσίες ηλεκτρονικής ταυτοποίησης και εμπιστοσύνης για ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά (eIDAS)

Ο κανονισμός eIDAS αποσκοπεί στη θέσπιση κοινού νομικού πλαισίου σε ολόκληρη την Ευρώπη για τη διευκόλυνση της χρήσης υπηρεσιών ηλεκτρονικής ταυτοποίησης και εμπιστοσύνης για ηλεκτρονικές υπογραφές, σφραγίδες, χρονοσφραγίδες και υπηρεσίες συστημένης παράδοσης.

Ο εν λόγω κανονισμός τέθηκε σε εφαρμογή το 2016 και αντικατέστησε τους προηγούμενους που αφορούσαν την ηλεκτρονική υπογραφή και την ηλεκτρονική ταυτότητα. Σκοπός του είναι να βελτιώσει την εμπιστοσύνη στις ηλεκτρονικές συναλλαγές διασφαλίζοντας την αυθεντικότητα, την ακεραιότητα, την εμπιστευτικότητα και τη μη άρνηση αναγνώρισης ηλεκτρονικών εγγράφων και μηνυμάτων.

Αριθμός καταχώρισης και αναγνώρισης οικονομικών φορέων (EORI)

Ο αριθμός EORI είναι ο αριθμός καταχώρισης και ταυτοποίησης της ΕΕ για τις επιχειρήσεις που εισάγουν ή εξάγουν εμπορεύματα προς ή από την ΕΕ. Κάθε επιχείρηση ή μεμονωμένος οικονομικός φορέας που είναι εγκατεστημένος στην ΕΕ οφείλει να λάβει αριθμό EORI από την οικεία εθνική τελωνειακή αρχή.

Ο πίνακας αποτελεσμάτων της Επιτροπής δεν παρέχει ολοκληρωμένη και αξιόπιστη εικόνα της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων

Περιορισμένο το περιεχόμενο του πίνακα αποτελεσμάτων

76 Στο πλαίσιο της επισκόπησής μας εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες στον πίνακα αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς της Επιτροπής. Ειδικότερα, δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι δείκτες για ορισμένους τομείς:

- **Περιφερειακές και τομεακές διαφορές**: Οι πρακτικές για τις δημόσιες συμβάσεις διαφέρουν τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και εντός αυτών. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να λαμβάνονται υπόψη περιφερειακοί ή τομεακοί παράγοντες, κάτι που δεν συμβαίνει στην τρέχουσα έκδοση του πίνακα αποτελεσμάτων. Υπάρχουν οι προϋποθέσεις για να γίνει πράξη αυτή η βελτίωση, λαμβανομένου υπόψη ότι οι περιφερειακοί αναγνωριστικοί κωδικοί (κωδικοί NUTS) και οι τομεακοί αναγνωριστικοί κωδικοί (κωδικοί κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις) συλλέγονται και καταγράφονται στη βάση δεδομένων TED.

- **Διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις**: Αν και οι άμεσες διασυνοριακές ανταλλαγές μπορούν να μετρηθούν, αυτό δεν είναι ακόμη δυνατό για τις έμμεσες διασυνοριακές ανταλλαγές. Ωστόσο, δεδομένου ότι δεν καταχωρίζεται κάποιος μοναδικός αναγνωριστικός κωδικός για τους οικονομικούς φορείς στην TED, οι συναλλαγές αυτές δεν μπορούν να προσδιοριστούν. Η απουσία ενός τέτοιου μοναδικού αναγνωριστικού κωδικού δεν επιτρέπει επίσης τον προσδιορισμό του τελικού πραγματικού δικαιούχου, μια βασική πτυχή που θα συντελούσε στην ενίσχυση της διαφάνειας και θα ευνοούσε την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

- **Στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις**: Κανένας από τους 12 δείκτες που περιλαμβάνονται επί του παρόντος στον πίνακα αποτελεσμάτων δεν παρέχει πληροφορίες παρακολούθησης σχετικά με τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές ή καινοτόμες πτυχές των δημόσιων συμβάσεων.

- **Διαδικασία σύναψης σύμβασης με μία μόνο προσφορά:** Συμπληρωματικοί δείκτες που παρέχουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με το επίπεδο του ανταγωνισμού δεν χρησιμοποιούνται, αν και εν δυνάμει διαθέσιμοι. Χρήσιμα στοιχεία θα ήταν ο μέσος αριθμός προσφερόντων ανά παρτίδα και ο μέσος αριθμός παρτίδων ανά προσφορά, επειδή παρέχουν πληροφορίες σχετικά με το ενδιαφέρον για τα επιμέρους τμήματα της σύμβασης όπως και για το μέγεθος, καθώς και σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τη σύνθετη φύση των συμβάσεων που προσφέρονται.

- **Πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ**: Ο πίνακας αποτελεσμάτων δεν περιλαμβάνει επί του παρόντος ειδικούς δείκτες σχετικά με τις χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Οι δείκτες που μετρούν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των συγκεκριμένων διαδικασιών θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το ποσοστό των κονδυλίων της ΕΕ που διατίθενται για τις δημόσιες συμβάσεις, τον χρόνο που απαιτείται για την ανάθεση συμβάσεων και την ανταπόκριση των υποψηφίων στις προσκλήσεις υποβολής προσφορών της ΕΕ. Με τη συμπερίληψη τέτοιων δεικτών στον πίνακα αποτελεσμάτων θα μπορούσε να γίνει σύγκριση των επιδόσεων των εθνικών και των ενωσιακών διαδικασιών και θα ενισχυόταν η ενημερωμένη διακυβέρνηση.

- **Πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες προσφυγής κατά των αποφάσεων ανάθεσης των αναθετουσών αρχών**: Επί του παρόντος, ο πίνακας αποτελεσμάτων δεν περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με προσφυγές (όπως ο αριθμός, η διάρκεια και την έκβασή τους) που έχουν κινηθεί από απορριφθέντες υποψηφίους, οι οποίοι προσβάλλουν αποφάσεις ανάθεσης σχετικά με διαδικασίες στις οποίες έχουν συμμετάσχει.

77 Επιπλέον, η τελευταία έκδοση του πίνακα αποτελεσμάτων, η οποία επικαιροποιήθηκε κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας (Φεβρουάριος 2023), περιέχει ιστορικά δεδομένα μόνο τεσσάρων ετών, παρότι υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία που καλύπτουν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν συμπεριληφθεί. Περιορίζεται έτσι η δυνατότητα διαπίστωσης των τάσεων.

Οι μεθοδολογικές αλλαγές δεν γνωστοποιούνται πάντοτε με διαφάνεια

78 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας διαπιστώσαμε επίσης ότι η Επιτροπή δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με ορισμένες πτυχές της μεθοδολογίας στην οποία βασίζεται για τα δεδομένα που παρουσιάζονται στον πίνακα αποτελεσμάτων. Παραδείγματος χάριν, δεν γνωστοποιούνται με διαφάνεια ούτε οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των δεικτών ούτε η αιτιολόγηση των κατώτατων ορίων ταξινόμησης. Από την άποψη αυτή, η διαφάνεια του πίνακα αποτελεσμάτων χρειάζεται ενίσχυση.

79 Το περιεχόμενο του πίνακα αποτελεσμάτων έχει υποστεί αρκετές αλλαγές. Η Επιτροπή ξεκίνησε το 2014 με έξι δείκτες, οι οποίοι αυξήθηκαν σε εννέα το 2015, ενώ από το 2017 είναι 12. Η τελευταία έκδοση που δημοσιεύθηκε το 2023 περιλαμβάνει νέα ενότητα με τίτλο «Δείκτες επιδόσεων». Ωστόσο, οι νέοι αυτοί δείκτες δεν μετρούν τις επιδόσεις των δημόσιων συμβάσεων αυτές καθαυτές αλλά μάλλον πτυχές διαφάνειας.

80 Ένα ακόμη παράδειγμα είναι ο σύνθετος δείκτης που χρησιμοποιούνταν έως τον Φεβρουάριο του 2023 για την κατάταξη των επιδόσεων των κρατών μελών σε θέματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε ***παράρτημα Ι***). Ο δείκτης αυτός υπολογίστηκε με βάση 12 άλλους δείκτες, μεταξύ των οποίων οι δείκτες «ένας μόνο προσφέρων», «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών» και «ποσοστό δημοσίευσης» διέθεταν συντελεστή στάθμισης «τρία», ενώ άλλοι, όπως η συμμετοχή ΜΜΕ, σταθμίζονταν μόνο κατά το ένα τρίτο. Η στάθμιση ήταν αυθαίρετη, ενώ δεν παρεχόταν στον ιστότοπο κάποια εξήγηση για το σκεπτικό στο οποίο βασιζόταν, ούτε για τον λόγο για τον οποίο διακόπηκε.

Δεν υπάρχουν προηγμένες λειτουργίες για την αναφορά στοιχείων

81 Τέλος, μια ακόμη αδυναμία στον πίνακα αποτελεσμάτων είναι η έλλειψη προηγμένων λειτουργιών για την αναφορά στοιχείων. Η διεπαφή χρήστη δεν παρέχει διαδραστικά γραφήματα, δυνατότητα εξαγωγής στοιχείων ή φίλτρα καθοριζόμενα από τον χρήστη, σε αντίθεση με τον ιστότοπο opentender.eu. Οι λειτουργίες αυτές αναμένεται να προσφέρονται στον επικείμενο χώρο δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις (PPDS). Πρόκειται για μια ενιαία πύλη δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις, την οποία η Επιτροπή σκοπεύει να αναπτύξει από το 2024 και μετά ώστε να λειτουργεί συμπληρωματικά προς την TED και τον πίνακα αποτελεσμάτων (βλέπε ***πλαίσιο 4***). Ωστόσο, δεν θα είναι υποχρεωτικό για τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν δεδομένα μέσω του PPDS.

Πλαίσιο 4

Χώρος δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις (PPDS)

Σε ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στις 16 Μαρτίου 2023, η Επιτροπή ανήγγειλε την έναρξη λειτουργίας του χώρου δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις (PPDS)[20]. Αυτή η νέα υποδομή ΤΠ αποσκοπεί στη σύνδεση των ευρωπαϊκών βάσεων δεδομένων, συμπεριλαμβανομένης της βάσης δεδομένων TED για τις δημόσιες συμβάσεις, με τα εθνικά σύνολα δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή θα αναπτύξει σταδιακά τον PPDS από το 2023 και αναμένει ότι αυτός θα είναι πλήρως λειτουργικός έως το 2025.

Περιορισμένες οι δράσεις της Επιτροπής και των κρατών μελών για την κάμψη των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις

82 Τέλος, εξετάσαμε τα μέτρα που είχε λάβει η Επιτροπή για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μείωσης του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις από το 2011. Διενεργήσαμε επίσης έρευνα και πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με εκπροσώπους των αναθετουσών αρχών και των δημόσιων φορέων που είναι αρμόδιοι για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων, προκειμένου να συγκεντρώσουμε τις απόψεις τους σχετικά με τις δράσεις της Επιτροπής και την κατάσταση των δημόσιων συμβάσεων στις χώρες τους.

[20] Άρθρο της ΓΔ GROW, με τίτλο «Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe».

Σε επίπεδο ΕΕ, η μείωση του ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη

Μετά τη μεταρρύθμιση του 2014, η παρακολούθηση της Επιτροπής επικεντρώθηκε στην ορθή και έγκαιρη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο και όχι σε ζητήματα ανταγωνισμού

83 Οι δραστηριότητες παρακολούθησης της Επιτροπής επικεντρώνονταν αρχικά στη μεταφορά των οδηγιών του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις στα εθνικά δίκαια και σε τυχόν μέτρα επιβολής που ελήφθησαν. Μετά την έναρξη ισχύος των οδηγιών του 2014, άλλες δράσεις που αναλήφθηκαν σχετικώς αφορούσαν την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών για τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων[21].

84 Μετά την παρακολούθηση της μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει σε δύο κύματα[22]. Το πρώτο κύμα των διαδικασιών, που κινήθηκαν τον Δεκέμβριο του 2016, αφορούσε την καθυστερημένη μεταφορά των οδηγιών από 15 κράτη μέλη[23]. Το δεύτερο κύμα κλιμακώθηκε σε διάστημα περισσότερων χρόνων και αφορούσε την εθνική νομοθεσία 16 κρατών μελών που δεν συμμορφωνόταν με τις οδηγίες.

85 Επισημάναμε ότι, κατά τη διάρκεια της περιόδου μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή δεν εστίασε επαρκώς σε πρωτοβουλίες για την ευαισθητοποίηση γύρω από τον ανταγωνισμό που απώτερο σκοπό θα είχαν την ενίσχυσή του, όπως και την ενίσχυση της σχέσης ποιότητας/τιμής και της αποδοτικότητας. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε στοχευμένα τα διαθέσιμα δεδομένα για τον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών του περιορισμένου ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ και στα κράτη μέλη, ούτε δρομολόγησε συστηματικά δράσεις μετριασμού (βλέπε σημείο ***104***).

---

[21] Ιστοσελίδα για τις δημόσιες συμβάσεις της ΓΔ GROW.

[22] Ιστότοπος της Επιτροπής για τις διαδικασίες επί παραβάσει.

[23] Δελτίο Τύπου Δεκεμβρίου 2016 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις παραβάσεις.

Η Επιτροπή έχει δρομολογήσει σειρά δράσεων, όπως ορίζεται στη στρατηγική της για το 2017, αλλά λίγες είναι αυτές που ασχολούνται με τα εμπόδια εις βάρος του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις

86 Στις 3 Οκτωβρίου 2017, ενώ τα περισσότερα κράτη μέλη είχαν ήδη ολοκληρώσει τη μεταφορά των οδηγιών στα εθνικά δίκαιά τους, η Επιτροπή δημοσίευσε στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις με τίτλο «Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη»[24]. Η στρατηγική αναφέρει ότι «[ο]ι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών στηρίζονται στον ελεύθερο ανταγωνισμό για να εξασφαλίσουν τη βέλτιστη οικονομική απόδοση των δημόσιων κονδυλίων» και αναγνωρίζει ότι αυτή «η διαδικασία του ανταγωνισμού είτε δεν υφίσταται πια είτε δεν είναι εξίσου έντονη»[25]. Στη στρατηγική αυτή[26], η Επιτροπή δεσμεύθηκε να συνεργαστεί με τις αρχές δημοσίων συμβάσεων των κρατών μελών και να παράσχει περαιτέρω υποστήριξη, προκειμένου να καταστούν οι δημόσιες συμβάσεις απλούστερες και αποτελεσματικότερες. Δεσμεύθηκε επίσης να συνεχίσει να επιδιώκει την πολιτική της για την επιβολή της νομοθεσίας.

87 Ειδικότερα, η στρατηγική προσδιόρισε έξι τομείς στους οποίους θα μπορούσαν να αναληφθούν δράσεις που θα βοηθούσαν τα κράτη μέλη να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Οι περισσότερες προτάσεις έχουν τη δυναμική να αυξήσουν τον ανταγωνισμό (βλέπε ***πλαίσιο 5***).

[24] COM(2017) 0572 «Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη».

[25] Αυτόθι.

[26] Αυτόθι.

Πλαίσιο 5

Προτεινόμενες δράσεις για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων

Στη στρατηγική της για το 2017, η Επιτροπή προσδιόρισε τους ακόλουθους έξι τομείς για τους οποίους θα μπορούσαν να αναληφθούν δράσεις έως το τέλος του 2018:

— Τομέας 1: Μέριμνα για την ευρύτερη χρήση στρατηγικών δημόσιων προμηθειών και εφαρμογή στοχευμένης προσέγγισης σε ορισμένους τομείς προτεραιότητας

— Τομέας 2: Ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα

— Τομέας 3: Βελτίωση της πρόσβασης στις αγορές δημόσιων προμηθειών

— Τομέας 4: Ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας και βελτίωση των δεδομένων

— Τομέας 5: Προώθηση της ψηφιοποίησης των δημόσιων προμηθειών

— Τομέας 6: Συνεργασία με στόχο την από κοινού σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών

88 Έκτοτε, στις δραστηριότητες που έχει δρομολογήσει η Επιτροπή στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων περιλαμβάνονται η λειτουργία ομάδων εργασίας για συγκεκριμένα θέματα (όπως οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις), η διοργάνωση σεμιναρίων κατάρτισης και οι έκδοση δημοσιεύσεις[27] σχετικά με τις πρακτικές σύναψης συμβάσεων και ειδικά θέματα, από τις δημόσιες συμβάσεις καινοτόμων λύσεων έως τις ανάγκες των ΜΜΕ στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή εκπόνησε μελέτες σε συνεργασία με εξωτερικούς συμβούλους.

89 Διαπιστώσαμε ότι ήταν πολύ λίγες οι δράσεις για την ενίσχυση των δημόσιων συμβάσεων που είχαν ολοκληρωθεί μέχρι το 2018. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι οι δράσεις αυτές συχνά παρέμεναν κατακερματισμένες και μη συστηματικές. Πιο πρόσφατα, παρατηρήσαμε σημαντική άνοδο των δραστηριοτήτων. Ειδικότερα, μετά την έναρξη του εν προκειμένω ελέγχου δρομολογήθηκαν ορισμένα έργα, κυρίως η πλατφόρμα της κοινότητας των αγοραστών του δημοσίου (Public Buyers Community Platform) (βλέπε ***πλαίσιο 6***).

[27] Ιστοσελίδα για τις δημόσιες συμβάσεις της ΓΔ GROW.

Πλαίσιο 6

Έργο «Big Buyers Working Together»

Το έργο[28] δρομολογήθηκε από την Επιτροπή για τη στήριξη της συνεργασίας μεταξύ αγοραστών του δημόσιου τομέα με ισχυρή αγοραστική δύναμη και την προώθηση της ευρύτερης χρήσης στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων για καινοτόμες και βιώσιμες λύσεις. Με τη συνεργασία και τη συγκέντρωση των πόρων τους, οι πόλεις, οι κεντρικές αρχές αγορών και άλλοι σημαντικοί αγοραστές του δημόσιου τομέα μπορούν να μεγιστοποιήσουν την ισχύ και τον αντίκτυπό τους στην αγορά. Στην πλατφόρμα αυτή βρίσκεται σε εξέλιξη η δημιουργία 10 «κοινοτήτων πρακτικής», καθεμία από τις οποίες αφορά την αγορά συγκεκριμένου προϊόντος, έργου ή υπηρεσίας στο πλαίσιο της οποίας απαιτείται ευρωπαϊκή συνεργασία.

Δεν έχει δοθεί η δέουσα προσοχή στα βαθύτερα αίτια του περιορισμένου ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο

90 Από την έρευνα και τις συνεντεύξεις μας προκύπτει ότι τα κράτη μέλη έχουν εστιάσει κυρίως την προσοχή τους στη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και όχι στις επιδόσεις. Τα αποτελέσματα της έρευνάς μας δείχνουν ότι η ευαισθητοποίηση των κρατών μελών γύρω από θέματα ανταγωνισμού ήταν περιορισμένη. Περίπου το ένα τρίτο των συμμετεχόντων στην έρευνα δεν γνώριζαν ποια είναι η ενότητα του πίνακα αποτελεσμάτων σχετικά με την παρακολούθηση των δημόσιων συμβάσεων. Μόνο το 61 % των συμμετεχόντων στην έρευνα επιβεβαίωσε ότι είχε χρησιμοποιήσει τον δείκτη «ένας μόνο προσφέρων», ενώ χαμηλότερο ποσοστό (55 %) απάντησε ότι χρησιμοποιεί τον δείκτη «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών». Το 23 % των συμμετεχόντων έκρινε ότι ο δείκτης «ένας μόνο προσφέρων» είχε περιορισμένη μόνο σημασία ή δεν εξέφρασε γνώμη, ενώ ποσοστό 27 % ήταν της ίδιας άποψης για τον δείκτη «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών».

[28] Ιστότοπος της κοινότητας των αγοραστών του Δημοσίου.

91 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι ήταν λίγες οι δραστηριότητες που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη για την κάμψη των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις σε εθνικό επίπεδο (βλέπε ***πλαίσιο 7***). Δεν υπάρχει, παρόλα αυτά, σε συνολικό επίπεδο ευαισθητοποίηση γύρω από τη συσχέτιση ανταγωνισμού και καλής σχέσης ποιότητας/τιμής. Ειδικότερα, αρκετοί από τους ερωτηθέντες στο πλαίσιο των συνεντεύξεών μας και οι μισοί από όσους απάντησαν στην έρευνα δεν θεωρούσαν προβληματικό τον σχεδιασμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων ούτε τον αντίκτυπό του στον ανταγωνισμό, αφ' ης στιγμής τηρούνταν οι σχετικοί κανόνες.

Στο πλαίσιο του ελέγχου, εντοπίστηκαν αρκετοί παράγοντες που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό

Ο ορθός σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι σημαντικός

92 Τα υπερβολικά περιοριστικά κριτήρια επιλογής ή οι τεχνικές προδιαγραφές ενδέχεται να περιορίζουν τον αριθμό των εταιρειών που μπορούν να συμμετάσχουν σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης ή τα προϊόντα που θα αποτελέσουν αντικείμενο της προμήθειας. Πάνω από το 40 % των συμμετεχόντων στην έρευνά μας ανέφεραν τα περιοριστικά κριτήρια ή τις προδιαγραφές ως λόγους που συμβάλλουν στην υποβολή μίας μόνο προσφοράς. Ταυτόχρονα, μόνο το ένα τρίτο περίπου των συμμετεχόντων πίστευε ότι οι εν λόγω δυσκολίες αφορούσαν τη χώρα τους.

93 Η χρήση εξατομικευμένων τεχνικών προδιαγραφών μπορεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό υπέρ μίας συγκεκριμένης εταιρείας. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη (Δανία, Λουξεμβούργο και Πολωνία) ανέφεραν συγκεκριμένες περιπτώσεις σύναψης συμβάσεων, όπως για την αγορά ιατρικού εξοπλισμού ή ειδικών υπηρεσιών μεταφορών, στις οποίες οι λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές αποτελούν βασική απαίτηση για τη διασφάλιση αποτελεσματικών δημόσιων συμβάσεων.

Η συγκέντρωση της αγοράς έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις

94 Σύμφωνα με τους εκπροσώπους των κρατών μελών, ένας ακόμη βασικός παράγοντας είναι η συγκέντρωση της αγοράς, όταν δηλαδή υπάρχει περιορισμένος αριθμός εταιρειών που ανταγωνίζονται σε μια συγκεκριμένη αγορά και ο ανταγωνισμός είναι χαμηλός. Πρόκειται για ένα σημείο που τονίστηκε τόσο στις απαντήσεις στην έρευνα όσο και κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων. Σχεδόν οι μισοί από όσους απάντησαν στην έρευνά μας θεώρησαν ότι οι περιορισμένες οικονομικές αγορές εξηγούσαν, τουλάχιστον εν μέρει, τις περιπτώσεις υποβολής μίας μόνο προσφοράς, και το 45 % των συμμετεχόντων έκριναν ότι η ύπαρξη τέτοιων αγορών δικαιολογούσε επίσης το υψηλό επίπεδο τόσο των διαδικασιών με διαπραγμάτευση όσο και των αναθέσεων που πραγματοποιούνται χωρίς πρόσκληση υποβολής προσφορών.

95 Η συγκέντρωση της αγοράς εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον εκάστοτε οικονομικό τομέα και μια λεπτομερής τομεακή ανάλυση θα προσέφερε πρόσθετες πληροφορίες. Από τα κράτη μέλη με εκπροσώπους των οποίων συνομιλήσαμε στο πλαίσιο των συνεντεύξεων, μόνο η Πολωνία και η Ουγγαρία είχαν δρομολογήσει μελέτες επί του θέματος. Στην περίπτωση της Ουγγαρίας, η μελέτη ζητήθηκε ως μέρος της υλοποίησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και αποτελούσε απαίτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας που κινήθηκε εναντίον της για την αιρεσιμότητα όσον αφορά το κράτος δικαίου. Οι μελέτες αυτές βρίσκονταν υπό εκπόνηση και, ως εκ τούτου, δεν ήταν διαθέσιμες κατά τον χρόνο του ελέγχου.

96 Η Επιτροπή δημοσίευσε μελέτη σχετικά με τις συγκεντρώσεις στην αγορά[29], η οποία χρησίμευσε ως βάση για το ενημερωτικό σημείωμα πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού[30]. Η μελέτη επιβεβαίωσε την αυξητική τάση της συγκέντρωσης της αγοράς σε όλους τους τομείς της βιομηχανίας και των υπηρεσιών κατά την υπό εξέταση περίοδο, η οποία συνέπιπτε με παρόμοιες παγκόσμιες τάσεις σύμφωνα με τις δημοσιεύσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

---

[29] Koltay, Gabor and Lorincz, Szabolcs and Valletti, Tommaso M., «Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy (2022)». CESifo Working Paper No. 9640, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=4069206.

[30] Επιτροπή, «Competition policy brief: Industry concentration and competition policy», Τεύχος 2021/02, Νοέμβριος 2021.

Η ανεπαρκής διοικητική ικανότητα μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό στις δημόσιες συμβάσεις

97 Όπως αναφέρεται στα σημεία ***48***-***56***, οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων δεν έχουν καταστεί ούτε περισσότερο ευέλικτες ούτε απλούστερες μετά τη μεταρρύθμιση του 2014, ο διοικητικός φόρτος εξακολουθεί να είναι μεγάλος, οι διαδικασίες είναι χρονοβόρες και παρατηρούνται καθυστερήσεις πληρωμών, οι οποίες συνεπάγονται, για τους δυνητικούς προσφέροντες, έξοδα που υπερβαίνουν εκείνα που καλούνται να επωμιστούν όταν ανταγωνίζονται για συμβάσεις του ιδιωτικού τομέα. Η άποψη της Επιτροπής είναι ότι οι συμβάσεις από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα δεν είναι συγκρίσιμες, καθώς οι απαιτήσεις δεν είναι οι ίδιες, δηλαδή οι δημόσιες συμβάσεις δεν αφορούν μόνο τις δημόσιες δαπάνες αλλά και τη δημιουργία αξίας για τους πολίτες.

98 Περισσότεροι από τους μισούς συμμετέχοντες στην έρευνα πιστεύουν ότι η έλλειψη διοικητικής ικανότητας θα μπορούσε να έχει αρνητικό αντίκτυπο στο επίπεδο του ανταγωνισμού. Μεταξύ των συμμετεχόντων στην έρευνα που εργάζονταν σε διοικητικές θέσεις το ποσοστό αυτό ανήλθε σε 71 %. Έδωσαν έμφαση σε γενικούς περιορισμούς που αφορούν τις γνώσεις και στην έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού για την προετοιμασία και τη διεξαγωγή διαδικασιών που θα αύξαναν τον ανταγωνισμό. Όσον αφορά τις διασυνοριακές ανταλλαγές, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών έκριναν ότι οι γλωσσικές δεξιότητες αποτελούσαν σημαντικό εμπόδιο που αποτρέπει τις αλλοδαπές εταιρείες από το να υποβάλλουν προσφορές σε άλλη χώρα.

99 Οι συμμετέχοντες στην έρευνά μας δήλωσαν ακόμη ότι η ανεπαρκής διοικητική ικανότητα συνιστούσε επίσης συχνά πρόβλημα για τους προσφέροντες, ιδίως τις ΜΜΕ με περιορισμένο αριθμό διοικητικού προσωπικού και λιγοστή τεχνογνωσία. Οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες και οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που απαιτούν σημαντικούς πόρους δεν είναι ελκυστικές για τις επιχειρήσεις, ιδίως για τις ΜΜΕ. Ένας ακόμη παράγοντας που αυξάνει την περιπλοκότητα και επιβαρύνει τον διοικητικό φόρτο είναι η πληθώρα των πλατφορμών δημόσιων συμβάσεων. Έτσι, επόμενο είναι να περιπλέκεται και η συλλογή πλήρων και συνεκτικών δεδομένων από όλα τα κράτη μέλη.

100 Από τις συνεντεύξεις μας προέκυψε ότι οι καθυστερήσεις πληρωμών θεωρούνταν ένας παράγοντας που μειώνει εν μέρει την ελκυστικότητα των δημόσιων συμβάσεων· πρόκειται για παράγοντα του οποίου η βαρύτητα διέφερε ανάλογα με τη χώρα, το επίπεδο εμπιστοσύνης στον δημόσιο τομέα της και την οικονομική ισχύ της. Πάντως, οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις δεν ρυθμίζουν τις καθυστερήσεις πληρωμών.

Κατακερματισμένες δράσεις για την κάμψη των εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις

101 Οι δράσεις μετριασμού, όπως ο συντονισμός και ο διάλογος, ήταν περιορισμένες. Οι διαδικασίες θα μπορούσαν να απλουστευθούν και να βελτιωθούν με την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την ευρύτερη χρήση εξατομικευμένων λύσεων, ενώ κατά αυτό τον τρόπο θα αυξανόταν η ελκυστικότητα των δημόσιων συμβάσεων και, κατ' επέκταση, ο ανταγωνισμός. Η Επιτροπή, υπό την ιδιότητά της ως επόπτριας των δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ, θα μπορούσε να διαδραματίσει καταλυτικότερο ρόλο στον συντονισμό. Στο πλαίσιο των συνεντεύξεων που πραγματοποιήσαμε, ορισμένα κράτη μέλη δήλωσαν ότι θα έβρισκαν ωφέλιμο τον περαιτέρω συντονισμό μέσω κατευθυντήριων γραμμών και νομοθετημάτων, πέραν των οδηγιών, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

102 Στη στρατηγική του 2017 (βλέπε σημείο ***86***) προτεινόταν οι αρμόδιες επιτροπές του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας να αποτελέσουν φόρουμ διαρκούς πολιτικού διαλόγου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη. Ο διάλογος αυτός θα μπορούσε επίσης να υλοποιηθεί μέσω εθελοντικών διαρθρωμένων διαλόγων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Από τις συνεντεύξεις μας με τα κράτη μέλη δεν επιβεβαιώθηκε η ύπαρξη οποιουδήποτε είδους διαρθρωμένου διαλόγου.

103 Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή καταρτίζει ετήσιες εκθέσεις ανά χώρα, στο πλαίσιο των οποίων, μεταξύ άλλων, αξιολογείται η λειτουργία των εθνικών αγορών δημόσιων συμβάσεων ως κινητήριων δυνάμεων της ενιαίας αγοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο Συμβούλιο. Ωστόσο, η συγκεκριμένη πτυχή του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις δεν έχει μέχρι στιγμής κομβική σημασία για τις συνολικές εκτιμήσεις της Επιτροπής.

104 Με τα διαθέσιμα δεδομένα θα μπορούσε να διεξαχθεί περαιτέρω ανάλυση ζητημάτων σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό τον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών των ανεπαρκών επιδόσεων και την ενίσχυση των δράσεων μετριασμού που αποσκοπούν στην προώθηση του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της υποβολής προσφορών. Ωστόσο, οι αναλύσεις αυτές δεν έχουν ακόμη εκπονηθεί ούτε σε επίπεδο ΕΕ ούτε στα κράτη μέλη. Επιπλέον, τα λίγα μέτρα μετριασμού που ελήφθησαν είτε από την Επιτροπή είτε από τα κράτη μέλη δεν είχαν σχεδιαστεί βάσει κατάλληλης ανάλυσης των σχετικών με τις επιδόσεις προβλημάτων που εμφάνιζαν οι δημόσιες συμβάσεις, ενώ δρομολογήθηκαν με μη συντονισμένο τρόπο.

105 Εντοπίσαμε πρωτοβουλίες για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων και την ανταλλαγή σχετικής εμπειρογνωσίας σε εθνικό επίπεδο, όπως σε συνέχεια του διαρθρωμένου διαλόγου με την Επιτροπή στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων του ΜΑΑ (βλέπε ***πλαίσιο 7***).

Πλαίσιο 7

Πρωτοβουλίες για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων

Στην Κροατία, έχει θεσπιστεί υποχρεωτικό σύστημα πιστοποίησης των δημόσιων συμβάσεων. Όλες οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων πρέπει να διενεργούνται από ομάδα στην οποία θα περιλαμβάνεται τουλάχιστον ένα πιστοποιημένο μέλος. Η πιστοποίηση χορηγείται μετά από διεξοδική επιμόρφωση που προσφέρεται σε όλους τους δημόσιους υπαλλήλους, ενώ είναι δυνατή και η συμμετοχή ενδιαφερόμενων από τον ιδιωτικό τομέα.

Η Πολωνία καταρτίζει επί του παρόντος ειδικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ιδιαιτερότητες των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων που διενεργούνται στις γειτονικές της χώρες. Οι πολωνικές εταιρείες θα έχουν έτσι τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε περισσότερες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στο εξωτερικό.

Στο πλαίσιο των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΣΑΑ), αρκετά κράτη μέλη (Κροατία, Ουγγαρία, Ιταλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ελλάδα) προτίθενται να χρησιμοποιήσουν χρηματοδότηση από τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, προκειμένου να βελτιώσουν τις διοικητικές διαδικασίες που εφαρμόζουν στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, παραδείγματος χάριν με την ψηφιοποίηση των δημόσιων συμβάσεων, τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων συστημάτων, την καθιέρωση επιμορφωτικών προγραμμάτων κ.λπ.

106 Η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει την ανάγκη ενίσχυσης του διαλόγου για τις δημόσιες συμβάσεις και η ΓΔ GROW σχεδιάζει να δρομολογήσει μια νέα πρωτοβουλία για κάθε κράτος μέλος το 2023. Η Επιτροπή θα έχει έτσι την ευκαιρία να ασκήσει συντονιστικό ρόλο στη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών για τις δημόσιες συμβάσεις που έχουν προσδιορίσει τα ίδια τα κράτη μέλη και να αναπτύξει, σε συνεργασία με αυτά, σχέδιο δράσης για τον προσδιορισμό και τον μετριασμό των βαθύτερων αιτιών των χαμηλών επιδόσεων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, το οποίο θα επικεντρώνεται στην αύξηση του ανταγωνισμού.

107 Τέλος, η Επιτροπή έχει αρχίσει να παρέχει τεχνική υποστήριξη στα κράτη μέλη μέσω του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και του διάδοχου Μέσου Τεχνικής Υποστήριξης, για τη βελτίωση των συστημάτων τους για τις δημόσιες συμβάσεις. Για την περίοδο 2017-2023, η Επιτροπή συμφώνησε να χρηματοδοτήσει 32 έργα μεταρρύθμισης των δημόσιων συμβάσεων σε 14 κράτη μέλη[31]. Έντεκα από αυτά έχουν ολοκληρωθεί, 14 βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη, ένα βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας, ενώ έξι δεν έχουν αρχίσει ακόμη να υλοποιούνται.

[31] Βέλγιο, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία.

Συμπεράσματα και συστάσεις

108 Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το επίπεδο ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, αγαθών και υπηρεσιών σημείωσε πτώση την τελευταία δεκαετία στην ενιαία αγορά της ΕΕ. Η αντίληψη ότι ο ανταγωνισμός αποτελεί προϋπόθεση για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων με καλή σχέση ποιότητας/τιμής δεν φαίνεται να επικρατεί. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν έχουν κάνει συστηματική χρήση των διαθέσιμων δεδομένων για τον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών του περιορισμένου ανταγωνισμού, και έλαβαν μόνο κατακερματισμένα μέτρα για τη μείωση των εμποδίων για τον ανταγωνισμό στις δημόσιες συμβάσεις.

109 Το 2021, τρεις βασικοί δείκτες για τη μέτρηση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις («καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών», «ένας μόνο προσφέρων», «αριθμός προσφερόντων») παραμένουν σε μη αποδεκτά επίπεδα στα περισσότερα κράτη μέλη. Οι απευθείας αναθέσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 16 % του συνόλου των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην ενιαία αγορά (βλέπε σημεία ***31***-***33***).

110 Πάνω από το 40 % του συνόλου των αναθέσεων πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών στις οποίες υπήρχε μόνον ένας προσφέρων. Από την ανάλυση των δεδομένων που διενεργήσαμε προκύπτει επίσης ότι η υποβολή μίας μόνο προσφοράς στα κράτη μέλη της ΕΕ των 27 σχεδόν διπλασιάστηκε μεταξύ του 2011 και του 2021 και ότι ο αριθμός των προσφερόντων ανά διαδικασία μειώθηκε σχεδόν κατά το ήμισυ (βλέπε σημεία ***35***-***36***).

111 Οι σημαντικές διαφορές από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και από τη μία περιφέρεια στην άλλη δείχνουν ότι οι πρακτικές που ακολουθούν οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων βασίζονται σε διαφορετικές προσεγγίσεις. Επιπλέον, ως προς τους εν λόγω δείκτες, διαπιστώσαμε ανομοιογένεια και μεταξύ των οικονομικών τομέων, όσον αφορά το μερίδιο των δημόσιων συμβάσεων και την εξέλιξη των δεικτών κατά την τελευταία 10ετία (βλέπε σημεία ***34***, ***37***-***39***).

112 Αναλύσαμε επίσης άλλες πτυχές των επιδόσεων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στην ενιαία αγορά της ΕΕ, όπως οι άμεσες διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες αντιστοιχούν ακόμη σε μικρό ποσοστό (5 %) του συνόλου των δημόσιων συμβάσεων. Επίσης, η έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού μπορεί να επηρεάσει τις τιμές των δημόσιων συμβάσεων και να αποδειχθεί επαχθής. Καθώς η Επιτροπή δεν παρακολουθεί δεδομένα σχετικά με τις τιμές, δεν είναι σαφής ο βαθμός στον οποίο η τάση μείωσης του ανταγωνισμού έχει ήδη επηρεάσει το κόστος των δημόσιων έργων, αγαθών και υπηρεσιών (βλέπε σημεία ***41***-***46***).

113 Η μεταρρύθμιση των οδηγιών του 2014 είχε ως στόχο να καταστήσει τις δημόσιες συμβάσεις απλούστερες και περισσότερο ευέλικτες, να αυξήσει τη διαφάνεια των διαδικασιών, να εξασφαλίσει ευκολότερη πρόσβαση για τις ΜΜΕ και να δρομολογήσει τη στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων για την υποστήριξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ. Από την ανάλυση των δεδομένων μας προέκυψε επίσης ότι η μεταρρύθμιση του 2014 δεν έχει οδηγήσει ακόμη σε σημαντικές βελτιώσεις στον τρόπο με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές διενεργούν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Όσον αφορά την απλούστευση, διαπιστώσαμε ότι καμία σημαντική βελτίωση δεν ανέδειξε την ελκυστικότητα των δημόσιων συμβάσεων. Η μέση διάρκεια των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων αυξήθηκε κατά το ήμισυ από το 2011. Πρωτοβουλίες όπως το ευρωπαϊκό ενιαίο έγγραφο σύμβασης και τα ηλεκτρονικά έντυπα καταδεικνύουν τις προσπάθειες που καταβάλλει η Επιτροπή για την απλούστευση των διαδικασιών και τη μείωση του σχετικού διοικητικού φόρτου, αλλά ο αντίκτυπός τους δεν έχει ακόμη καταδειχθεί. Προκειμένου οι πρωτοβουλίες αυτές να έχουν αντίκτυπο, πρέπει να υιοθετηθούν ευρέως. Για κάτι τέτοιο απαιτείται η συνεχής υποστήριξη της Επιτροπής (βλέπε σημεία ***48***-***56***).

114 Καταλήγουμε επίσης στο συμπέρασμα ότι οι υπόλοιποι στόχοι δεν έχουν ακόμη επιτευχθεί, καθώς από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι τόσο τα ποσοστά δημοσίευσης όσο και η συμμετοχή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις παρέμειναν σε μη ικανοποιητικά επίπεδα κατά τη διάρκεια της ελεγχθείσας περιόδου. Η προώθηση των στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων με στόχο να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συνεκτίμηση περιβαλλοντικών, κοινωνικών ή καινοτόμων πτυχών είχε συνολικά περιορισμένο αντίκτυπο, και το ποσοστό των διαδικασιών που χρησιμοποιούν κριτήρια ανάθεσης διαφορετικά από την τιμή είναι πολύ περιορισμένο παρά τη μεταρρύθμιση του 2014. Ορισμένοι από τους στόχους των μεταρρυθμίσεων του 2014 δεν επιδιώκουν, ενίοτε δε έρχονται σε σύγκρουση με τον ανταγωνισμό και οι διάφορες πτυχές των επιδόσεων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων δεν μετρώνται (βλέπε σημεία ***57***-***66***).

Σύσταση 1 – Αποσαφήνιση και ιεράρχηση των στόχων των δημόσιων συμβάσεων

Η Επιτροπή πρέπει να δρομολογήσει διαδικασία με σκοπό:

α) να διατυπώσει και να ιεραρχήσει λιγότερους μεν, σαφέστερους και περισσότερο μετρήσιμους δε στόχους·

β) να εξετάσει κατά πόσον οι στρατηγικοί στόχοι πολιτικής της ΕΕ πρέπει να επιτευχθούν μέσω:

- στρατηγικών απαιτήσεων για τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ή μάλλον
- περαιτέρω ρύθμισης των προδιαγραφών για έργα, αγαθά και υπηρεσίες.

Ημερομηνία-στόχος: μέσα του 2025

115 Όσον αφορά τα εργαλεία παρακολούθησης της Επιτροπής, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν πολυάριθμες ελλείψεις που περιορίζουν τη χρησιμότητά τους όσον αφορά την παρακολούθηση της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων βάσει κράτους μέλους, περιφέρειας και οικονομικού τομέα. Η ποιότητα των δεδομένων της TED έχει βελτιωθεί μεν, ωστόσο η πληρότητα των στοιχείων εξακολουθεί να αποτελεί μείζον ζήτημα. Ένας κοινός μοναδικός αναγνωριστικός κωδικός θα μπορούσε να βελτιώσει τη χρησιμότητά της για τους σκοπούς παρακολούθησης. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν συλλέγονται όλα τα σχετικά δεδομένα. Δεδομένου ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι οι μόνες υπεύθυνες για την εισαγωγή δεδομένων στην TED, αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία η δέσμευση και η μέριμνά τους ώστε τα δεδομένα των δημόσιων συμβάσεων να είναι πλήρη και ακριβή. Πρόκειται για τακτική που πρέπει να ενθαρρυνθεί και να παρακολουθείται στενά (βλέπε σημεία ***71***-***75***).

Σύσταση 2 – Αντιμετώπιση των κενών στα δεδομένα για τις δημόσιες συμβάσεις

Η Επιτροπή οφείλει:

α) να βελτιώσει περαιτέρω την αξιοπιστία και την πληρότητα των δεδομένων της TED, ιδίως με την προώθηση της χρήσης προαιρετικών πεδίων καταχώρισης και την ενσωμάτωση δικλίδων κατά την εισαγωγή δεδομένων·

β) να συλλέγει πρόσθετα σχετικά δεδομένα παρακολούθησης από συμπληρωματικές πηγές, όπως ο χώρος δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις, για την τροφοδότηση δεικτών παρακολούθησης (τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν μοναδικούς αναγνωριστικούς κωδικούς για τους προμηθευτές, τους πραγματικούς δικαιούχους και τις αναθέτουσες αρχές και, εφόσον διατίθενται, πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες προσφυγής από απορριφθέντες προσφέροντες)·

γ) να χρησιμοποιεί τον χώρο δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να παρακολουθεί την ποιότητα των δεδομένων που υποβάλλονται μέσω ηλεκτρονικών εντύπων και δημοσιεύονται στην TED·

δ) να απαιτήσει από τα κράτη μέλη να παρέχουν, στις εκθέσεις παρακολούθησής τους σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, πλήρη και ακριβή δεδομένα με συνεπή τρόπο.

Ημερομηνία-στόχος: τέλος του 2025

116 Η έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την υλοποίηση των δημόσιων συμβάσεων περιέχει μόνο γενική περιγραφή της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων. Διαπιστώσαμε επίσης ότι ο πίνακας αποτελεσμάτων δεν περιέχει ορισμένους βαρυσήμαντους δείκτες (κυρίως επειδή οι αναθέτουσες αρχές δεν στέλνουν τα υποκείμενα δεδομένα για δημοσίευση στην TED) και ότι ορισμένες μεθοδολογικές πτυχές δεν γνωστοποιούνται. Τέλος, δεν προσφέρεται για την ορθή ανάλυση των τάσεων και δεν διαθέτει προηγμένες λειτουργίες για την αναφορά στοιχείων (βλέπε σημεία ***68***-***70*** και ***76***-***81***).

Σύσταση 3 – Επικαιροποίηση των εργαλείων της Επιτροπής για την καλύτερη παρακολούθηση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις

Η Επιτροπή οφείλει:

α) να ευθυγραμμίσει το πεδίο κάλυψης του πίνακα αποτελεσμάτων με τους στόχους των οδηγιών, ιδίως με τη συμπερίληψη πρόσθετων δεικτών, παραδείγματος χάριν σχετικά με τις διασυνοριακές και στρατηγικές δημόσιες συμβάσεις·

β) να παρουσιάζει τις πολυετείς τάσεις του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο ΕΕ, κρατών μελών και οικονομικών τομέων·

γ) να γνωστοποιεί εγκαίρως τους ορισμούς των δεικτών και τις μεθόδους υπολογισμού (και τυχόν αλλαγές αυτών)·

δ) να εισαγάγει προηγμένες λειτουργίες για την αναφορά στοιχείων που θα διευκολύνουν την περαιτέρω διερεύνηση των δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις·

ε) να δημοσιοποιεί πληροφορίες σχετικά με τις προσφυγές που ασκούνται από απορριφθέντες προσφέροντες·

στ) να συμπεριλάβει στις εκθέσεις της πληροφορίες σχετικά με τον ανταγωνισμό στα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τους οικονομικούς τομείς, σύμφωνα με βασικούς δείκτες επιδόσεων·

ζ) να διερευνήσει νέους τρόπους παρακολούθησης των τιμών των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ και στα κράτη μέλη.

Ημερομηνία-στόχος: τέλος του 2025

117 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει λάβει επαρκώς υπόψη την εξασθένιση του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις. Από την έγκριση των οδηγιών του 2014 και έπειτα, η Επιτροπή επικεντρώθηκε κυρίως στη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο και στη συμμόρφωση με τους κανόνες, όχι όμως και στη συστηματική παρακολούθηση των επιδόσεων των δημόσιων συμβάσεων μέσω των διαθέσιμων δεδομένων. Κατά συνέπεια, τα βαθύτερα αίτια των πενιχρών επιδόσεων δεν εντοπίζονται, ούτε αντιμετωπίζονται συστηματικά. Σύμφωνα με τη στρατηγική της για το 2017, η Επιτροπή έχει δρομολογήσει σειρά μέτρων για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα στις διαδικασίες που εφαρμόζουν για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, αλλά ελάχιστα από αυτά ασχολούνται με την υποχώρηση του ανταγωνισμού. Η Επιτροπή καθυστέρησε να υλοποιήσει τη στρατηγική της για το 2017, ενώ μόλις πρόσφατα αναλήφθηκε αξιοσημείωτη δράση. Επίσης, η Επιτροπή δεν έχει αξιοποιήσει αρκετά αποτελεσματικά τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου με σκοπό την ευαισθητοποίηση γύρω από το ζήτημα της εξασθένισης του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις (βλέπε σημεία ***83***-***89***, ***103***).

118 Σε επίπεδο κρατών μελών, εντοπίσαμε λίγες πρωτοβουλίες που αποσκοπούσαν στον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών του περιορισμένου ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, τα κράτη μέλη είχαν εστιάσει την προσοχή τους κυρίως στη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και όχι στις επιδόσεις. Οι αναθέτουσες αρχές δεν θεωρούσαν προβληματικό τον σχεδιασμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ούτε τον αντίκτυπό του στον ανταγωνισμό, αφ' ης στιγμής τηρούνταν οι σχετικοί κανόνες.

119 Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας διαπιστώσαμε ορισμένους σοβαρούς παράγοντες στους οποίους οφείλεται η μείωση του ανταγωνισμού, όπως η συγκέντρωση της αγοράς και η περιορισμένη ελκυστικότητα των δημόσιων συμβάσεων για τις επιχειρήσεις, λόγου χάριν εξαιτίας της διάρκειας των διαδικασιών, των υπερβολικά περιοριστικών κριτηρίων επιλογής, των τεχνικών προδιαγραφών και της ανεπαρκούς διοικητικής ικανότητας. Το ζήτημα αυτό χρήζει περαιτέρω διεξοδικής ανάλυσης (βλέπε σημεία ***90***-***100***).

120 Όσον αφορά τον συντονισμό και τον διάλογο, οι δράσεις της Επιτροπής ήταν περιορισμένες. Οι διαδικασίες θα μπορούσαν να απλουστευθούν και να βελτιωθούν με την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την ευρύτερη χρήση εξατομικευμένων λύσεων, ενώ έτσι θα αυξανόταν η ελκυστικότητα των δημόσιων συμβάσεων και, κατ' επέκταση, ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις εντός της ΕΕ. Δεδομένης της ιδιότητάς της ως επόπτριας των δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ, η Επιτροπή θα μπορούσε να ασκήσει καταλυτικότερο ρόλο στον συντονισμό (βλέπε σημεία ***101***-***107***).

Σύσταση 4 — Διεξοδικότερη ανάλυση των βαθύτερων αιτιών και δρομολόγηση μέτρων τόσο για την υπέρβαση βασικών εμποδίων στον ανταγωνισμό όσο και για την προώθηση βέλτιστων πρακτικών

α) Με βάση τα αποτελέσματα του ελέγχου μας και σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει διεξοδικότερα τα βαθύτερα αίτια του ανεπαρκούς ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο ΕΕ, κρατών μελών, περιφερειών και, κατά περίπτωση, οικονομικών τομέων.

β) Ανάλογα με το πόρισμα της ανάλυσης αυτής, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει μέτρα για την υπέρβαση των βασικών εμποδίων στον ανταγωνισμό στις

δημόσιες συμβάσεις, που θα καλύπτουν τις βασικές ανησυχίες των αναθετουσών αρχών, όπως:

— τη μείωση του περιττού διοικητικού φόρτου·

— την προώθηση αποτελεσματικών διαδικασιών, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης·

— την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας·

— την ενθάρρυνση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών·

— τη διευκόλυνση των διασυνοριακών δημόσιων συμβάσεων, με τη συλλογή σε κεντρικό επίπεδο των ειδικών για κάθε κράτος μέλος πληροφοριών και την αξιοποίηση της τεχνητής νοημοσύνης για την υπέρβαση των γλωσσικών φραγμών·

— την ενίσχυση της ελκυστικότητας των δημόσιων συμβάσεων για τις επιχειρήσεις, ιδίως για τις ΜΜΕ.

Τα ως άνω θα μπορούσαν να παρουσιαστούν υπό τη μορφή σχεδίου δράσης σε επίπεδο ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος: τέλος του 2025

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Annemie Turtelboom, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 25ης Οκτωβρίου 2023.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Δείκτες πίνακα αποτελεσμάτων

Δείκτης (στάθμιση δεικτών έως τον Φεβρουάριο του 2023)	Τι μετράται
Σύνθετος δείκτης	
Επιδόσεις στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων	Ο σύνθετος αυτός δείκτης υπολογίζεται βάσει των 12 δεικτών που παρατίθενται στη συνέχεια. Σκοπός του είναι να παράσχει μια συνολική αξιολόγηση της κατάστασης των δημόσιων συμβάσεων. Η Επιτροπή σταμάτησε την ανάρτηση αυτού του σύνθετου δείκτη και τη στάθμιση των επιμέρους δεικτών τον Φεβρουάριο του 2023.
Δείκτες με συντελεστή στάθμισης «τρία»	
1: Ένας μόνο προσφέρων	Το ποσοστό των συμβάσεων που ανατέθηκαν όταν υπήρχε μόνο ένας προσφέρων.
2: Καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών	Το ποσοστό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων που κινήθηκαν με διαπραγμάτευση με εταιρεία ελλείψει πρόσκλησης υποβολής προσφορών.
3: Ποσοστό δημοσίευσης	Η αξία των δημόσιων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED ως ποσοστό του εθνικού ΑΕΠ.
Δείκτες με συντελεστή στάθμισης «ένα»	
4: Συνεργατικές προμήθειες	Το ποσοστό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων με περισσότερους από έναν αγοραστές του δημόσιου τομέα.
5: Κριτήρια ανάθεσης	Το ποσοστό των διαδικασιών που ανατέθηκαν αποκλειστικά και μόνον επειδή η προσφορά ήταν η χαμηλότερη.
6: Ταχύτητα απόφασης	Η μέση διάρκεια λήψης αποφάσεων.
Δείκτες με συντελεστή στάθμισης «ένα τρίτο»	
7: Ανάδοχοι ΜΜΕ	Το ποσοστό των αναδόχων που είναι ΜΜΕ.

8: Προσφορές ΜΜΕ	Το ποσοστό των προσφορών που υποβάλλουν ΜΜΕ.
9: Διαδικασίες που υποδιαιρούνται σε παρτίδες	Το ποσοστό των διαγωνισμών που υποδιαιρούνται σε παρτίδες.
10: Ελλείπουσες προσκλήσεις υποβολής προσφορών	Το ποσοστό των συμβάσεων που ανατέθηκαν κατόπιν πρόσκλησης υποβολής προσφορών, των οποίων ο τίτλος και οι όροι ήταν ασαφείς.
11: Ελλείποντες αριθμοί καταχώρισης πωλητών	Το ποσοστό των διαδικασιών που δεν περιλάμβαναν τον αριθμό μητρώου του πωλητή.
12: Ελλείποντες αριθμοί καταχώρισης αγοραστή	Το ποσοστό των διαδικασιών που δεν περιλάμβαναν τον αριθμό μητρώου του αγοραστή.

Πηγή: Επιτροπή, Πίνακας αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς για τις δημόσιες συμβάσεις.

Παράρτημα II – Μεθοδολογία ανάλυσης δεδομένων

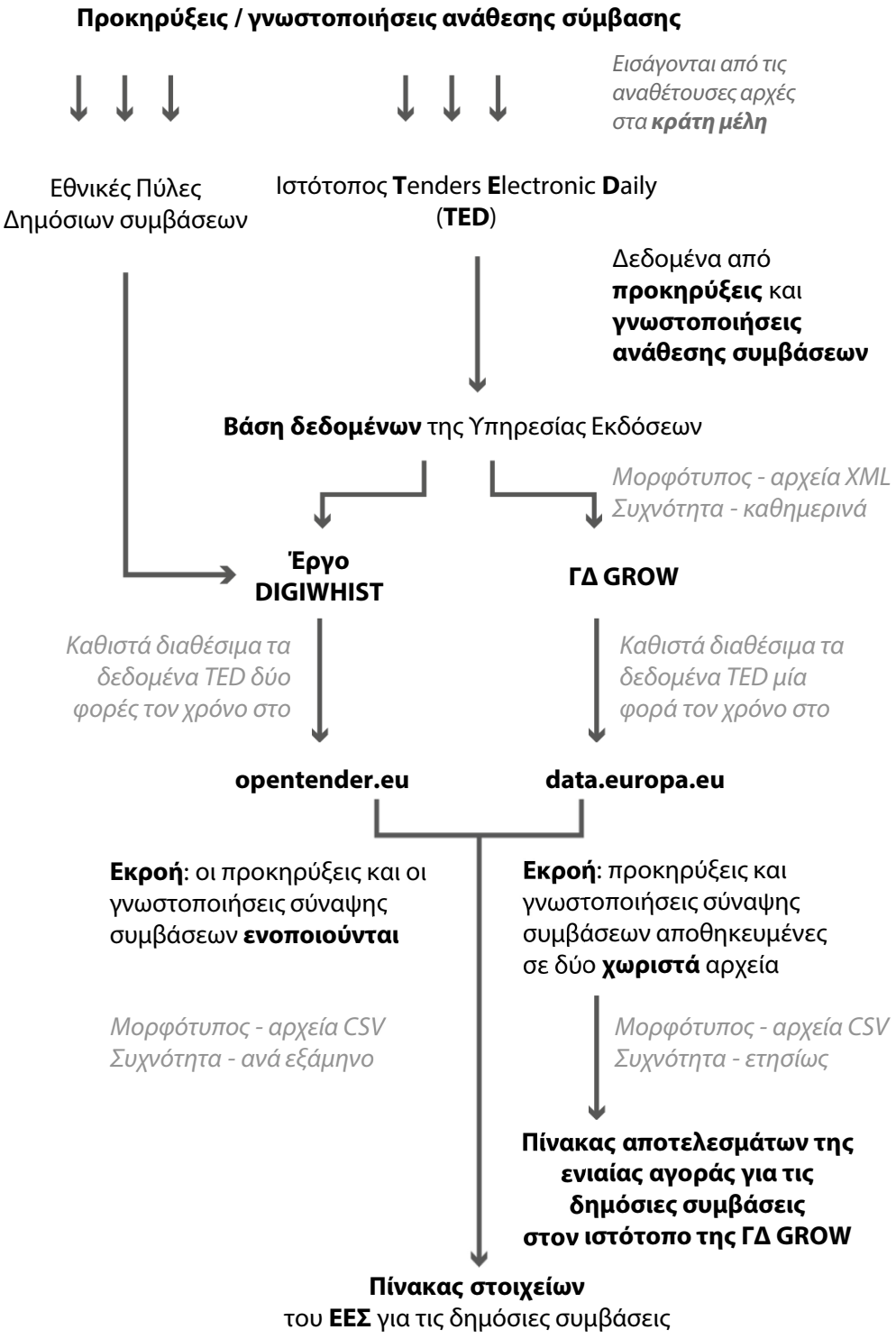
Πηγές δεδομένων

Η ανάλυσή μας βασίζεται σε δεδομένα που έχουν αντληθεί από τις εξής δύο πηγές: **data.europa.eu** και **opentender.eu**. Και οι δύο αυτοί ιστότοποι αντλούν δεδομένα από την πλατφόρμα **Tender Electronic Daily (TED)**.

Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να δημοσιεύουν στην TED τα δεδομένα για όλες τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της ΕΕ. Τα δεδομένα αυτά κωδικοποιούνται είτε απευθείας στην TED είτε στα εθνικά συστήματα και, στη συνέχεια, αναφορτώνονται αυτόματα στην TED μέσω διεπαφών. Τα δεδομένα της TED είναι διαθέσιμα στο κοινό καθημερινά σε μορφότυπο XML. Μία φορά τον χρόνο, η Επιτροπή δημοσιεύει επίσης τα δεδομένα της TED σε φιλικότερη προς τον χρήστη μορφή (CSV) στον ιστότοπο **data.europa.eu**: ένα αρχείο CSV για τις προκηρύξεις συμβάσεων και ένα άλλο για τις γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεων. Η Επιτροπή επεξεργάζεται και ελέγχει τα δεδομένα πριν τα δημοσιεύσει και στη συνέχεια τα χρησιμοποιεί για τον υπολογισμό των δεικτών στον **πίνακα αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς** για τις δημόσιες συμβάσεις.

Τα δεδομένα της TED δημοσιεύονται επίσης δύο φορές τον χρόνο στον ιστότοπο **opentender.eu**, σε μορφότυπο CSV, αλλά τα δεδομένα υποβάλλονται σε διαφορετική επεξεργασία σε σύγκριση με το **data.europa.eu** και καλύπτουν όλα τα δεδομένα από το 2011 και μετά. Το **opentender.eu** προσφέρει μια φιλική προς τον χρήστη πλατφόρμα στην οποία τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες προέρχονται από την TED και τις εθνικές πλατφόρμες δημόσιων συμβάσεων. Υπήρξε παραδοτέο του έργου **DIGIWHIST** (ο ψηφιακός πληροφοριοδότης δημοσίου συμφέροντος) το 2018, το οποίο χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα «Ορίζων 2020» της ΕΕ και στο οποίο συμμετείχε κοινοπραξία έξι εταίρων από πέντε κράτη μέλη, με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας και του θεμιτού ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη. Το **opentender.eu** παρέχει επίσης ένα ενοποιημένο σύνολο δεδομένων στο οποίο αντιπαραβάλλονται οι προκηρύξεις συμβάσεων και οι γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεων (βλέπε ***γράφημα 14***).

Γράφημα 14 – Πηγές δεδομένων της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις



Μορφότυποι δεδομένων:

*αρχεία XML [μορφότυπος αρχείου με επεκτάσιμη γλώσσα σήμανσης (**e**xtensible **m**arkup **l**anguage)]*
*αρχεία CSV [μορφότυπος αρχείου με αξίες διαχωρισμένες με κόμμα (**c**omma-**s**eparated **v**alue)]*

Πηγή: ΕΕΣ.

Ανάλυση δεδομένων και υπολογισμός δεικτών

Η ανάλυση των δεδομένων μας καλύπτει την **περίοδο 2011-2021**. Πραγματοποιήθηκε με βάση τον **αριθμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων** και όχι την αξία τους, καθώς συχνά λείπουν από την TED δεδομένα σχετικά με την αξία των συμβάσεων.

Υπολογίσαμε εκ νέου τους δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στον πίνακα αποτελεσμάτων, ενώ παράλληλα υπολογίσαμε και **πρόσθετους δείκτες**. Όλοι οι δείκτες είναι διαθέσιμοι για καθένα από τα **27 κράτη μέλη**.

Πρώτον, υπολογίσαμε πέντε δείκτες σχετικά με τις **πρακτικές σύναψης συμβάσεων**:

— καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών ή απευθείας ανάθεση: ποσοστό των προσφορών που αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης με οικονομικό φορέα ελλείψει πρόσκλησης υποβολής προσφορών. Το ποσοστό αυτό μετρά το ποσοστό των προσφορών στις οποίες είτε δεν υπάρχει ανταγωνισμός (απευθείας ανάθεση σε προεπιλεγμένο οικονομικό φορέα) είτε είναι κλειστές (διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση).

— διάρκεια της περιόδου λήψης απόφασης: μέσος αριθμός ημερών που μεσολαβεί μεταξύ της προθεσμίας παραλαβής των προσφορών και της ημερομηνίας ανάθεσης της σύμβασης. Οι εξαιρετικά μεγάλες ή σύντομες περίοδοι λήψης αποφάσεων θα μπορούσαν να υποδηλώνουν πιθανά προβλήματα ανταγωνισμού στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής προσφορών.

— κριτήρια ανάθεσης: ποσοστό των συμβάσεων που ανατέθηκαν μόνο με βάση κριτήρια σχετικά με την τιμή (οικονομικότερη προσφορά). Η υπερβολική εξάρτηση από την τιμή και μόνο ενδεχομένως να υποδηλώνει ότι θα μπορούσαν να είχαν εφαρμοστεί καλύτερα κριτήρια, και να έχει επομένως πραγματοποιηθεί μια καλύτερη αγορά. Από την άλλη πλευρά, η χρήση υποκειμενικών ποιοτικών κριτηρίων μπορεί να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά για να ευνοηθεί ένας προεπιλεγμένος νικητής.

— διάρκεια της περιόδου δημοσίευσης: μέσος αριθμός ημερών που μεσολαβεί μεταξύ της δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού και της προθεσμίας παραλαβής των προσφορών. Μια υπερβολικά σύντομη περίοδος δημοσίευσης μπορεί να αποθαρρύνει τους προσφέροντες να προετοιμάσουν επαρκείς προσφορές, ενόσω ο αγοραστής έχει ήδη νωρίτερα ενημερώσει ανεπίσημα τον προτιμώμενο προσφέροντα σχετικά με την ευκαιρία. Αντιθέτως, μια παρατεταμένη περίοδος δημοσίευσης εξαιτίας νομικών διαφορών που ανακύπτουν, μπορεί να σημαίνει ενδεχόμενο κίνδυνο διαφθοράς.

— μη ανοικτή διαδικασία: ποσοστό των ανατεθεισών συμβάσεων στις οποίες η διαδικασία υποβολής προσφορών δεν δημοσιοποιήθηκε.

Οι δύο τελευταίοι δείκτες δεν είναι διαθέσιμοι στον πίνακα αποτελεσμάτων.

Δεύτερον, υπολογίσαμε **πέντε δείκτες** για τη μέτρηση του **επιπέδου ανταγωνισμού** στις δημόσιες συμβάσεις («δείκτες ανταγωνισμού»):

— ένας μόνο προσφέρων: το μερίδιο των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων για τις οποίες υπήρχε μόνο ένας προσφέρων·

— αριθμός προσφερόντων: αριθμός προσφερόντων ανά παρτίδα·

— τοπικός προμηθευτής: ποσοστό περιπτώσεων όπου ο επιλεγείς προσφέρων ήταν εγγεγραμμένος στην ίδια περιφέρεια NUTS 2 με την αναθέτουσα αρχή)·

— νέα είσοδος στην αγορά: μερίδιο των προμηθευτών σε ένα δεδομένο έτος, αγορά και περιοχή που ήταν νεοεισερχόμενοι·

— συγκέντρωση της αγοράς: μερίδιο της αξίας της σύμβασης ενός προσφέροντος επί της συνολικής αξίας της σύμβασης σε δεδομένη αγορά, τοποθεσία και έτος.

Ο δείκτης «ένας μόνο προσφέρων» είναι ο μόνος από τους προαναφερθέντες που είναι διαθέσιμος στον πίνακα αποτελεσμάτων.

Στην ανάλυσή μας συμπεριλάβαμε επίσης δημόσιες συμβάσεις που είχαν ανατεθεί μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, εφόσον είχαν κωδικοποιηθεί στην TED. Πρόκειται για συμβάσεις οι οποίες, σύμφωνα με τις οδηγίες, μπορούν να ανατεθούν απευθείας έπειτα από διαπραγματεύσεις (π.χ. σε μονοπώλιο). Αυτό διαφέρει από την προσέγγιση που ακολουθεί η Επιτροπή για τους δείκτες του πίνακα αποτελεσμάτων.

Οι τιμές για τον δείκτη «**ένας μόνο προσφέρων**» υπολογίστηκαν σε **περιφερειακό επίπεδο (NUTS 2)** για **10 οικονομικούς τομείς**: κατασκευαστικός τομέας, ενεργειακός, τομέας της μηχανικής, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών υγείας, του ιατρικού εξοπλισμού, των επισκευών, των υπηρεσιών αποχέτευσης, του εξοπλισμού μεταφορών και των υπηρεσιών μεταφορών. Πληροφορίες σε αυτό το επίπεδο δεν είναι διαθέσιμες στον πίνακα αποτελεσμάτων.

Επεξεργασία δεδομένων

Τα δεδομένα της TED υποβλήθηκαν σε πολλά στάδια επεξεργασίας δεδομένων προκειμένου να καταστεί δυνατός ο υπολογισμός των εν λόγω δεικτών. Συγκεκριμένα:

— αντικείμενο του διαγωνισμού: οι δείκτες δεν καλύπτουν τους διαγωνισμούς για συμβάσεις παραχώρησης και κοινωνικών υπηρεσιών, ή για αμυντικές συμβάσεις, καθώς δεν καλύπτονταν αρχικά από την οδηγία. Για τις συμφωνίες-πλαίσιο περιλαμβάνονται μόνο δεδομένα σχετικά με τις αναθέσεις σε δεύτερο στάδιο.

— καθαρισμός δεδομένων: συνίσταται στην τυποποίηση των ονομάτων, των τύπων των διαδικασιών και των διευθύνσεων, στην ομαδοποίηση των δημοσιεύσεων που σχετίζονται με τον ίδιο διαγωνισμό, στη μετατροπή νομισμάτων, στην αφαίρεση των ακραίων τιμών. Όσον αφορά τις ελλείπουσες ή μη κανονικές τιμές, αντικαθίστανται από τη μέση αξία της σύμβασης.

Στατιστικά μοντέλα

Χρησιμοποιήσαμε επίσης δύο διαφορετικά στατιστικά μοντέλα για την ανάλυση του συνόλου δεδομένων μας για τους ακόλουθους δύο σκοπούς, και συγκεκριμένα προκειμένου να αξιολογήσουμε κατά πόσον:

— η **έναρξη ισχύος των μεταρρυθμισμένων οδηγιών του 2014** είχε αντίκτυπο στους δείκτες μέτρησης του επιπέδου ανταγωνισμού («**αξιολόγηση των οδηγιών**»)·

— υπήρχε **συσχέτιση** μεταξύ του επιπέδου του δείκτη «**ένας μόνο προσφέρων**» και των δεικτών που σχετίζονται με τις **πρακτικές υποβολής προσφορών** («**σενάριο πολιτικής**»).

Λεπτομερές μεθοδολογικό σημείωμα

Λεπτομερές μεθοδολογικό σημείωμα σχετικά με την ανάλυση των δεδομένων μας διατίθεται στον πίνακα εργαλείων του ΕΕΣ για τις δημόσιες συμβάσεις https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Παράρτημα III – Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ για τις δημόσιες συμβάσεις – Οδηγός χρήσης

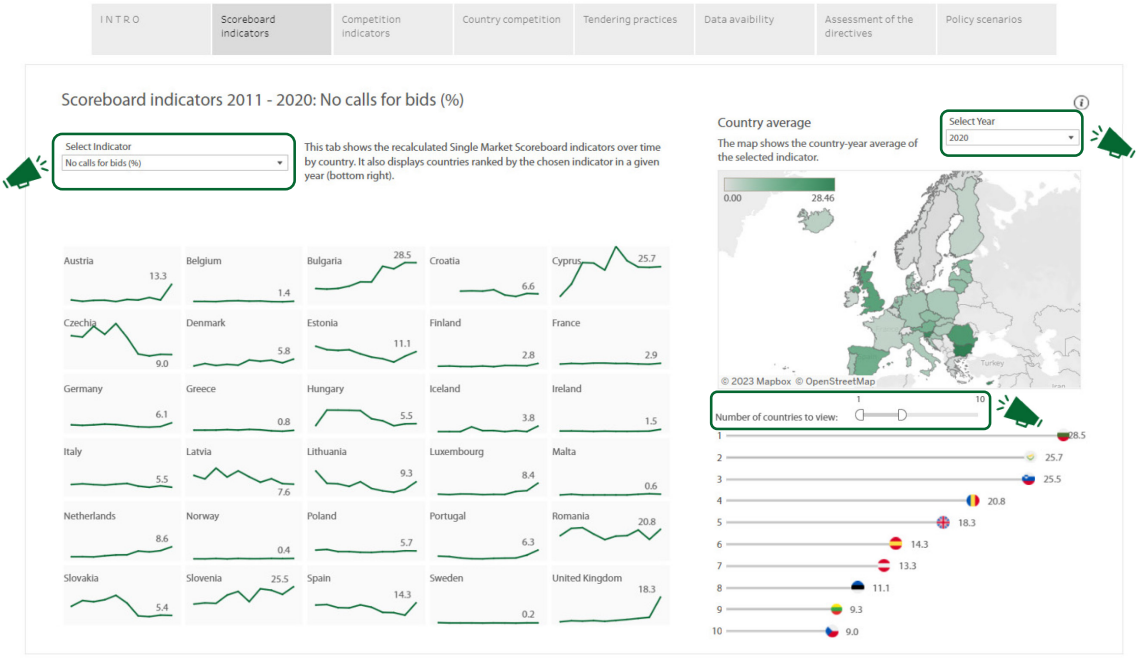
Για τους σκοπούς του συγκεκριμένου ελέγχου, δημιουργήσαμε έναν **πίνακα στοιχείων του ΕΕΣ**, ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα **διαδραστικής διερεύνησης** του συνόλου δεδομένων μας, ενώ προσφέρει και τη δυνατότητα απεικόνισης των τάσεων.

Ο πίνακας στοιχείων χωρίζεται στις εξής **οκτώ καρτέλες** (στα αγγλικά):

— **Introduction**: η αρχική σελίδα του πίνακα στοιχείων του ΕΕΣ όπου περιγράφεται εν συντομία ο σκοπός του·

— **Scoreboard indicators**: επανυπολογισμός των δεικτών του πίνακα αποτελεσμάτων για την περίοδο 2011 2020, με βάση τα ανοικτά δεδομένα της TED, τα οποία είναι διαθέσιμα στο data.europa.eu. Προσφέρεται επίσης η δυνατότητα παρακολούθησης των τάσεων αυτών των δεικτών κατά την περίοδο 2011-2020 (βλέπε ***γράφημα 15***).

Γράφημα 15 – Δείκτες του πίνακα αποτελεσμάτων



Πηγή: Πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ.

— **Competition indicators**: δείκτες μέτρησης του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις, με βάση ανοικτά δεδομένα από το opentender.eu κατά την περίοδο 2011-2021·

— **Country competition**: λεπτομερής ανάλυση των δεδομένων που αφορούν τον δείκτη «ένας μόνο προσφέρων», με βάση τα ανοικτά δεδομένα από το opentender.eu κατά την περίοδο 2011-2021·

— **Tendering practices**: δείκτες μέτρησης των πρακτικών στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, με βάση τα ανοικτά δεδομένα από το opentender.eu κατά την περίοδο 2011-2021·

— **Data availability**: λεπτομερής ανάλυση των δεδομένων που καλύπτουν τις ελλείπουσες πληροφορίες·

— **Directive assessment**: στατιστικό μοντέλο που καταδεικνύει τον αντίκτυπο των οδηγιών σε ορισμένους δείκτες·

— **Policy scenarios**: στατιστικό μοντέλο που προβλέπει τον αντίκτυπο που έχουν οι αλλαγές στις πρακτικές σύναψης συμβάσεων στον δείκτη «ένας μόνο προσφέρων».

Στην καρτέλα «**Scoreboard indicators**», η επιλογή «**Select Indicator**» επιτρέπει την επιλογή ενός από τους ακόλουθους δώδεκα δείκτες: ένας μόνο προσφέρων, καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών, ποσοστό δημοσίευσης, συνεργατικές προμήθειες, κριτήρια ανάθεσης, ταχύτητα λήψης απόφασης, ανάδοχοι ΜΜΕ, προσφορές από ΜΜΕ, διαδικασίες υποδιαιρούμενες σε παρτίδες, ελλείπουσες προσκλήσεις υποβολής προσφορών, ελλείποντες αριθμοί μητρώου πωλητή, ελλείποντες αριθμοί μητρώου αγοραστή, καθώς και τη σύνθετη βαθμολογία που αναφερόταν στον πίνακα αποτελεσμάτων με τα τρία χρώματα ενός φωτεινού σηματοδότη.

Με τη λειτουργία «**Select year**» επιλέγετε συγκεκριμένο έτος για το οποίο εμφανίζεται η τιμή του δείκτη που επιλέχθηκε για συγκεκριμένη χώρα στον χάρτη. Η μετακίνηση του ποντικιού πάνω από τον χάρτη σάς δίνει τη δυνατότητα να δείτε τα ονόματα των χωρών και την τιμή του δείκτη για το πεδίο που έχετε επιλέξει.

Με τη λειτουργία «**Number of countries to view**» είναι δυνατή η επιλογή του αριθμού των χωρών που θα εμφανιστούν στη σειρά κατάταξης. Με τη μετακίνηση του ποντικιού πάνω από τις σημαίες έχετε τη δυνατότητα να δείτε τα ονόματα των χωρών.

Ο συγκεκριμένος **πίνακας στοιχείων του ΕΕΣ** είναι προσβάσιμος στο κοινό στη διεύθυνση https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

ΑΕΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΓΔ GROW: Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ

ΕΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

EORI: Αριθμός καταχώρισης και αναγνώρισης οικονομικών φορέων

NUTS: Ονοματολογία των Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων

PPDS: Χώρος δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις (Public Procurement Data Space)

TED: Tenders Electronic Daily

Γλωσσάριο

Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν: Καθιερωμένος τρόπος μέτρησης του πλούτου μιας χώρας με βάση τη συνολική αξία των παραγόμενων αγαθών και των παρεχόμενων υπηρεσιών στο έδαφός της (συνήθως κατά τη διάρκεια ενός έτους).

Αναθέτουσες αρχές: Δημόσιες οντότητες ή οργανισμοί που είναι αρμόδιοι για την ανάθεση συμβάσεων προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων.

Ανάλυση δεδομένων: Η διαδικασία της συλλογής, μοντελοποίησης και εξέτασης δεδομένων για την άντληση διαφωτιστικών πληροφοριών που υποστηρίζουν τη λήψη αποφάσεων.

Ανοικτή διαδικασία σύναψης σύμβασης: Διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης στην οποία μπορούν να συμμετέχουν όλοι οι εν δυνάμει προσφέροντες.

Απάτη: Η εκ προθέσεως και παράνομη παραπλάνηση για τον προσπορισμό υλικού οφέλους, η οποία στερεί από τρίτο περιουσιακά στοιχεία ή χρήματα.

Αποδοτικότητα: Η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων πόρων, αναληφθεισών δραστηριοτήτων και επιτευχθέντων στόχων.

Αποτελεσματικότητα: Ο βαθμός επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων μέσω των αναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων.

Βάση δεδομένων: Δομημένο σύνολο δεδομένων που αποθηκεύονται ηλεκτρονικά και είναι διαθέσιμα για αναζήτηση και εξαγωγή.

Δεδομένα: Σύνολο τιμών που αντιστοιχούν σε ποιοτικές ή ποσοτικές μεταβλητές, όπως γεγονότα ή μετρήσεις, από τις οποίες μπορούν να εξαχθούν πληροφορίες.

Δείκτης: Πληροφορίες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση ή την αξιολόγηση μιας πτυχής των επιδόσεων.

Διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων: Η αγορά, από δημόσιο φορέα ή άλλη αρχή, αγαθών, έργων ή υπηρεσιών, μέσω ανοικτής και ανταγωνιστικής διαδικασίας, προκειμένου να διασφαλιστούν η ποιότητα και η οικονομική αποδοτικότητα της σχετικής δαπάνης.

Διαδικασία σύναψης συμβάσεων με διαπραγμάτευση: Διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην οποία συμμετέχει περιορισμένος αριθμός προσφερόντων και στο πλαίσιο της οποίας ο αγοραστής μπορεί να διαπραγματευθεί τους όρους της σύμβασης.

Διασυνοριακή σύναψη συμβάσεων: Διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στο πλαίσιο των οποίων η χώρα προέλευσης του αναδόχου είναι διαφορετική από τη χώρα προέλευσης του αγοραστή.

Διαφθορά: Κατάχρηση δημόσιας, εταιρικής ή ιδιωτικής εξουσίας για παράνομο προσπορισμό κέρδους.

Εκτελεστικοί κανόνες: Λεπτομερείς κανόνες που παρέχουν οδηγίες σχετικά με τον τρόπο εκτέλεσης μιας νομοθετικής πράξης.

Ενιαία αγορά: Εμπορικός συνασπισμός που βασίζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, κεφαλαίων, υπηρεσιών και προσώπων, που περιλαμβάνει τις οικονομίες των 27 κρατών μελών της ΕΕ συν την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία.

Επακόλουθο: Άμεση ή μακροπρόθεσμη, σκοπούμενη ή ακούσια αλλαγή που επιφέρει ένα έργο, όπως τα οφέλη που προκύπτουν από ένα καλύτερα καταρτισμένο εργατικό δυναμικό.

Επιδόσεις: Μέτρηση του βαθμού στον οποίο εκπληρώθηκαν ικανοποιητικά οι στόχοι ενός χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ μέτρου, έργου ή προγράμματος, όπως και του βαθμού στον οποίο αυτό εξασφαλίζει οικονομική αποδοτικότητα.

Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης: Τυποποιημένο έντυπο στο οποίο οι προσφέροντες δηλώνουν ότι πληρούν τις απαιτήσεις επιλεξιμότητας για τη συμμετοχή τους σε διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ.

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: Ετήσιος κύκλος που παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και για την παρακολούθηση της προόδου.

Ηλεκτρονικά έντυπα (eForms): Σύνολο τυποποιημένων ψηφιακών εντύπων της ΕΕ για τη δημοσίευση προκηρύξεων διαγωνισμών, γνωστοποιήσεων ανάθεσης συμβάσεων και άλλων πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας: Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ, που σκοπό έχει τον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, την τόνωση της ανάκαμψης και την αντιμετώπιση των προκλήσεων ενός περισσότερου πράσινου και ψηφιακού μέλλοντος.

Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις: Προσδιορισμός μεγέθους που εφαρμόζεται σε εταιρείες και άλλους οργανισμούς, βάσει του αριθμού των εργαζομένων και ορισμένων οικονομικών κριτηρίων. Οι μικρές επιχειρήσεις έχουν έως και 50 υπαλλήλους και κύκλο εργασιών ή συνολικό ισολογισμό που δεν υπερβαίνει τα 10 εκατομμύρια ευρώ. Οι μεσαίες επιχειρήσεις απασχολούν έως και 250 υπαλλήλους και έχουν κύκλο εργασιών έως 50 εκατομμύρια ευρώ ή ισολογισμό που δεν υπερβαίνει τα 43 εκατομμύρια ευρώ.

Οικονομικός φορέας: Φυσικό πρόσωπο ή οντότητα που προμηθεύει προϊόν ή παρέχει υπηρεσία έναντι αμοιβής.

Ορίζων 2020: Το χρηματοδοτικό πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020.

Παρακολούθηση: Η συστηματική παρατήρηση και εξακρίβωση, εν μέρει μέσω δεικτών, της σημειούμενης προόδου προς την επίτευξη ενός στόχου.

Σύμβαση-πλαίσιο: Ευρεία συμφωνία στο πλαίσιο της οποίας μπορούν να συναφθούν επιμέρους συμβάσεις.

Σύνολο δεδομένων: Κάθε είδους οργανωμένη συλλογή δεδομένων.

Σύσταση ανά χώρα: Ετήσια καθοδήγηση που εκδίδει η Επιτροπή, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, προς τα επιμέρους κράτη μέλη σχετικά με τις μακροοικονομικές, δημοσιονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές τους.

Χώρος δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις: Σύστημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) που έχει προγραμματιστεί να λειτουργήσει με σκοπό τη σύνδεση διαφόρων βάσεων δεδομένων που περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένων των δεδομένων της TED (Tenders Electronic Daily) και των εθνικών δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις.

NUTS: Σύστημα ταξινόμησης των περιφερειών της ΕΕ σε τρεις ομάδες με βάση το μέγεθος του πληθυσμού, το οποίο εξυπηρετεί, αφενός, στατιστικούς σκοπούς και, αφετέρου, τη χάραξη πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο.

Tenders Electronic Daily (TED): Διαδικτυακή έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις και διαδικτυακή πλατφόρμα που περιέχει όλες τις εν εξελίξει προκηρύξεις που δημοσιεύονται στο «Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ» με ευκαιρίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων σε όλη την ΕΕ.

Απαντήσεις της Επιτροπής

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2023-28

Χρονογραμμή

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2023-28

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙ (Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης), του οποίου προεδρεύει η Annemie Turtelboom, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Helga Berger, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τους Silvia Janik, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Franz Ebermann, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Friedemann Zippel, διοικητικό στέλεχος, Julia Pilarczyk, υπεύθυνη έργου, Christophe Grosnickel, ελεγκτή, και Mihaela Pavel και Ιωάννα Τόπα, ελέγκτριες. Ο Ιωάννης Χαρτούτσιος παρείχε υποστήριξη για τον έλεγχο ΤΠ. Ο Lukasz Kolodziej παρείχε υποστήριξη για την ανάλυση δεδομένων και τον πίνακα στοιχείων. Τον σχεδιασμό των γραφικών ανέλαβαν η Marika Meisenzahl και η Agnese Balode.

Από αριστερά: Ιωάννης Χαρτούτσιος, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Γραφήματα 1, 5 και 9 – Εικονίδια: Τα στοιχεία αυτά σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ’ αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

HTML	ISBN 978-92-849-1211-7	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/153104	QJ-AB-23-027-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1231-5	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/724101	QJ-AB-23-027-EL-N

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασική συνιστώσα της ενιαίας αγοράς της ΕΕ. Με αυτές οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να επιτύχουν την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής κατά την αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών, επιλέγοντας τις εταιρείες με τις βέλτιστες επιδόσεις. Αυτό με τη σειρά του συμβάλλει στην ανταγωνιστικότητα των αγορών και διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον. Διαπιστώσαμε ότι, κατά την τελευταία δεκαετία, ο ανταγωνισμός για τις δημόσιες συμβάσεις έχει υποχωρήσει, όπως επίσης ότι με τη μεταρρύθμιση των οδηγιών της ΕΕ του 2014 δεν έχουν φανεί σημάδια αναστροφής της κατάστασης. Συνολικά, δεν υπάρχει ευαισθητοποίηση για τη σημασία του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις. Τα διαθέσιμα δεδομένα δεν χρησιμοποιούνται συστηματικά για τον εντοπισμό των βαθύτερων αιτιών της μείωσης, ενώ λαμβάνονται μόνο αποσπασματικά μέτρα για την αντιμετώπιση των εμποδίων. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι βασικοί στόχοι της μεταρρύθμισης της ΕΕ του 2014 για τη διασφάλιση του ανταγωνισμού, όπως η απλούστευση και η σύντμηση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, δεν έχουν επιτευχθεί, ενώ ορισμένοι από τους στόχους μπορεί ακόμη και να τον αποδυναμώνουν. Συνιστούμε να αποσαφηνιστούν και να ιεραρχηθούν οι στόχοι των δημόσιων συμβάσεων, να καλυφθούν τα κενά στα δεδομένα που συλλέγονται για τις δημόσιες συμβάσεις, να βελτιωθούν τα εργαλεία παρακολούθησής τους ώστε να καταστεί δυνατή η καλύτερη ανάλυσή τους, να γίνει διεξοδικότερη ανάλυση των βαθύτερων αιτιών και να προταθεί σχέδιο δράσης για την υπέρβαση των βασικών εμποδίων που αντιμετωπίζει ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors